



Public Service Commission  
of Canada

Commission de la fonction publique  
du Canada

Government  
Publications

CA1

CS

-2010 C12



# Casual employment: Sources and practices

A study by the  
Public Service Commission of Canada

October 2010

Canada

Public Service Commission of Canada  
300 Laurier Avenue West  
Ottawa, Ontario K1A 0M7  
Canada

Information: 613-992-9562  
Facsimile: 613-992-9352

This report is also available on our Web site at [www.psc-cfp.gc.ca](http://www.psc-cfp.gc.ca).

Cat. No. SC3-149/2010  
ISBN 978-1-100-51534-2

© Her Majesty the Queen in Right of Canada, represented by  
the Public Service Commission of Canada, 2010



# Casual employment: Sources and practices

A study by the  
Public Service Commission of Canada

October 2010





Digitized by the Internet Archive  
in 2022 with funding from  
University of Toronto



<https://archive.org/details/31761115511388>



# Table of Contents

<b>Highlights.....</b>	<b>3</b>
<b>Introduction .....</b>	<b>4</b>
The Public Service Commission's role in staffing.....	4
Issue of study .....	4
Study purpose and objectives .....	5
Background.....	5
Roles and responsibilities.....	7
<b>Methodology .....</b>	<b>9</b>
Approach .....	9
Lines of evidence .....	10
<b>Study findings.....</b>	<b>11</b>
Literature review .....	11
Factors influencing the reliance on casual workers.....	12
Sources of casual workers.....	13
Noteworthy practices in the hiring of casual workers .....	15
<b>Concluding remarks.....</b>	<b>17</b>
<b>Study team.....</b>	<b>18</b>
<b>Appendices.....</b>	<b>19</b>
<b>Appendix 1</b> – New indeterminate employees with prior experience as casual workers – from fiscal years 2000-2001 to 2008-2009.....	19
<b>Appendix 2</b> – Overview of the four study sample organizations.....	20
<b>Appendix 3</b> – Methodology and definitions .....	22
<b>Appendix 4</b> – Glossary.....	24
<b>List of Figures</b>	
<b>Figure 1:</b> Percentage of casual employment spells with subsequent appointment under the <i>Public Service Employment Act</i> .....	7
<b>Figure 2:</b> Reasons why sub-delegated managers hire casual workers .....	12
<b>Figure 3:</b> Sources of casual workers .....	14
<b>List of Tables</b>	
<b>Table 1:</b> Study sample of organizations.....	9
<b>Table 2:</b> Number of human resources practitioners interviewed, by organization.....	10
<b>Table 3:</b> Response rate to fact-finding questionnaire, by organization.....	23



## Highlights

Like many other large organizations, the federal public service depends on the help of a contingent workforce to provide ongoing services to Canadians. This workforce includes temporary help agency employees, casual workers, students and term employees. It enables sub-delegated managers in the public service to meet their short-term employment needs in a flexible and effective manner. In 1993, an amendment to the *Public Service Employment Act* introduced casual employment as a temporary staffing option.

Our study had the following objectives: to identify and describe sources of casual workers, to determine the influencing factors and underlying reasons for the reliance on casual workers and to describe any noteworthy practices associated with casual hiring.

We selected four organizations for the study, two of which were large-sized (2 000 or more employees) and two were medium-sized (350–1 999 employees).

As part of the study, we reviewed documentation on casual employment in other public service jurisdictions. We found that the definition of casual worker differs from one jurisdiction to another. In general, however, casual workers are hired on a temporary basis, with limited job protection, and usually are not entitled to employment benefits.

We also found that, in the organizations studied, sub-delegated managers hire casual workers primarily because it is a quick means of securing temporary staff to meet short-term and unexpected operational requirements. Other reasons for the use of casual employment included filling a gap due to unexpected extended absence of staff, the need for specialist skills and for projects with defined end dates.

Our study identified three main sources of candidates for casual work: former employees of temporary help services agencies, particularly in the National Capital Region; former public service employees, including retirees; and former students who no longer meet the requirements of a student employment program. The common factor among these three sources is that the person hired for casual employment had previous experience working in the public service.



# Introduction

## The Public Service Commission's role in staffing

The Public Service Commission of Canada (PSC) is an independent agency reporting to Parliament. It is mandated to safeguard the integrity of the public service staffing system as well as the political neutrality of the public service. The PSC recruits qualified Canadians to the public service and develops policies to ensure that appointments respect the core appointment values of merit and non-partisanship, as well as the guiding values of fairness, access, transparency and representativeness.

In its oversight role, the PSC conducts audits, studies, evaluations and investigations to ensure the effectiveness of the public service staffing system and to make improvements where necessary. Staffing studies are intended to enhance our understanding of the staffing system, draw our attention to potential staffing issues and identify lessons learned and best practices. Studies are largely exploratory in nature, drawing on a range of methodologies to examine topics of interest.

## Issue of study

Like many other large organizations, the federal public service depends on the help of a contingent workforce to provide ongoing services to Canadians. This workforce includes temporary help agency employees, casual workers, students and term employees. The workforce enables sub-delegated managers in the public service to meet their short-term employment needs in a flexible and effective manner.

In 1993, an amendment to the *Public Service Employment Act* (PSEA) introduced casual employment as a temporary staffing option. Casual workers are excluded from the provisions of the PSEA, including the application of merit. They do not have employee status under the Act and can be hired only for a limited period: not more than 90 working days in one calendar year in a given organization, or, in the case of the Office of the Chief Electoral Officer, for a maximum period of 165 working days in one calendar year for the purposes of a federal election, by-election or referendum. Casual workers are also restricted from applying to internal staffing processes open only to term and indeterminate employees.

Although the nature of casual work is temporary, a high proportion of casual workers are subsequently appointed to term or indeterminate positions under the PSEA. In 2007, the PSC published a study examining this tendency, entitled *To what extent do casuals become employed under the Public Service Employment Act?* The study found that, for the period from April 1995 to March 2005, an average of 41% of new casual hires were subsequently employed under the PSEA. The study was recently updated for the 2008-2009 PSC Annual Report to examine casual employment occurring between 2000-2001 and 2007-2008. Over this period, on average, 48% of casual workers were subsequently appointed. The update found the percentage of casual workers subsequently appointed to be greater in the National Capital Region (57%) than in the other regions (42%).



In 2007, the PSC published another study called *New indeterminate employees: Who are they?* covering the period from April 1, 1998, to March 31, 2006. The study found that more than 80% of the new indeterminate employees had prior public service experience, with the majority (75%) having previously worked as casual workers or term employees, or both. A more recent update of the study for fiscal years 2000-2001 through 2008-2009 found that 69% of new indeterminate employees had prior public service experience as casual workers or term employees, or both. Another 8% of new indeterminate appointees had prior experience in the public service as students or trainees or were employed in federal government organizations not subject to the PSEA.

While we recognize the need for temporary workers to meet short-term requirements or to bring in special expertise, casual workers are excluded from all provisions of the PSEA, including merit. In subsequent appointments of casual workers to indeterminate positions, these workers have an advantage over other candidates because of the knowledge and experience they acquired while they were employed as casual workers. In addition, casual workers tend to be drawn from local pools, impacting on the values of access and representativeness.

## Study purpose and objectives

Given the potential for casual workers being subsequently appointed to a position within organizations under the PSEA, the PSC is interested in finding out the purposes(s) for employing casual workers and how candidates are identified for initial hiring as casual workers.

The study covered the period from April 1, 2007, to March 31, 2008, and included the following areas of interest / parameters:

- Identification of the sources of casual employment labour markets;
- Determination of the main drivers and underlying reasons for the use of casual employment; and
- Description of noteworthy practices associated with casual hiring.

## Background

Until 1993, Exclusion Approval Orders were used to set aside the merit provisions of the PSEA, permitting certain departments and agencies to hire term employees for a period of less than six months, under specific circumstances. In 1993, an amendment to the PSEA introduced casual employment and allowed it to be excluded from the provisions of the PSEA, particularly the merit requirement. The intent was to make it easier for organizations to meet short-term operational needs. Departments and agencies were allowed to hire casual workers for up to 125 days in any year.

When the new PSEA came into force in 2005, it reduced the permitted period of employment for casual workers to a maximum of 90 working days in one calendar year in a given organization. The Act made an exception for the Office of the Chief Electoral Officer, where casuals can be



employed for up to 165 working days in one calendar year during a federal election, by-election or referendum.<sup>1</sup>

A casual worker is not eligible to be considered for appointment under any internal appointment process. Since the merit requirement does not apply, selection processes are not normally held to recruit casual workers. The result is that the source of casual workers remains undefined and unregulated.

In its 2008-2009 Annual Report, the PSC indicated that, on March 31, 2009, organizations having a signed Appointment Delegation and Accountability Instrument with the PSC employed a total of 7 162 casual workers. This represented 3.5% of the total workforce (204 265) and reflected a decrease of 4.2% in the population of casual workers when compared to the previous fiscal year.

For its 2008-2009 Annual Report, the PSC updated its October 2007 study, *New indeterminate employees: Who are they?* The original study covered the period from April 1, 1998, to March 31, 2006; the updated study covered the period from April 1, 2008, to March 31, 2009. The updated study found that the proportion of recruits with prior experience as casual workers increased from 29% in the initial study period to 34% in 2008-2009. This increase suggests an advantage for some candidates who have acquired work experience as casual workers within the federal public service.

Also for its 2008-2009 Annual Report, the PSC updated its October 2007 study entitled *To what extent do casuals become employed under the Public Service Employment Act?* The original study found that, for the period from April 1995 to March 2005, an average of 41% of new casual hires were subsequently employed under the PSEA. A study update examined the casual employment spells occurring between 2000-2001 and 2007-2008.

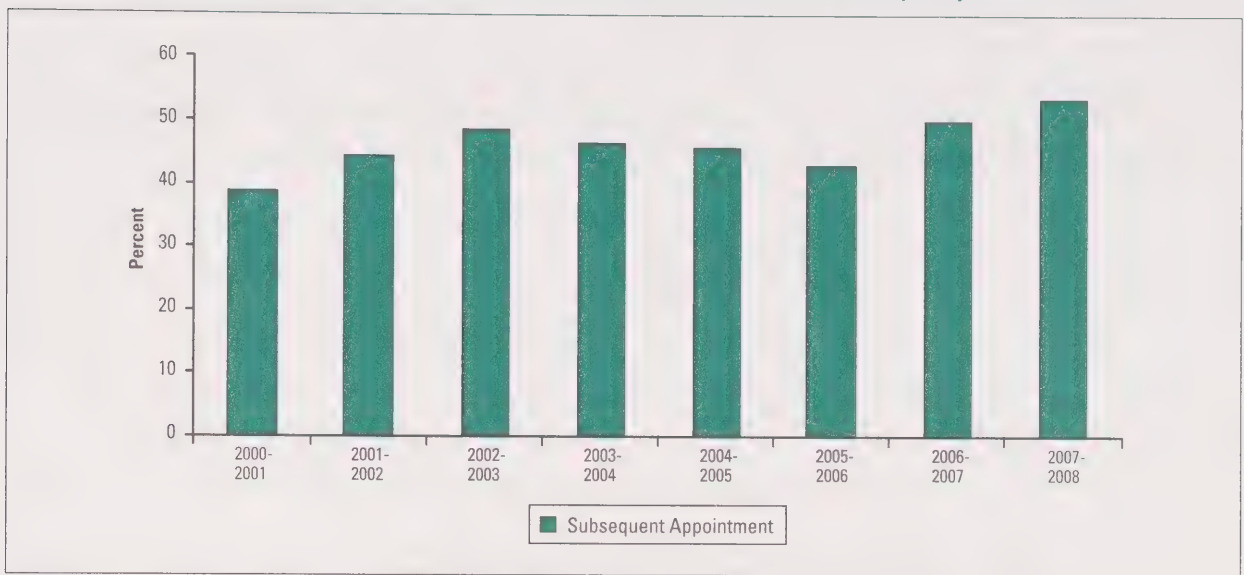
**Figure 1** shows the percentage of casual employment spells with subsequent appointment under the PSEA for the fiscal years 2000-2001 through 2007-2008. Over this period, on average, 48% of casual workers were subsequently appointed. Over two-thirds (69%) of these appointments were to indeterminate positions. The percentage of casual workers subsequently appointed was found to be greater in the National Capital Region (57%) than in the other regions (42%). The time to appointment under the PSEA was less than one year; this was unchanged from the original study covering fiscal years 1995-1996 through 2004-2005.

---

<sup>1</sup> *Public Service Employment Act* (2003, c. 22), ss. 12, 13, section 50.1.



**Figure 1:** Percentage of casual employment spells with subsequent appointment under the *Public Service Employment Act*



**Source:** Job-Based Analytical Information System (JAIS), Public Service Commission of Canada

The top four occupational groups to which the former casual workers and term employees were appointed as indeterminate employees were Clerical and Regulatory, Administrative Services, Economics, Sociology and Statistics, and General Labour and Trades. For more details, see **Appendix 1**.

## Roles and responsibilities

A number of key players are involved in the hiring of casual workers.

**Public Service Commission.** Under the PSEA, the PSC has the authority to make appointments to or from within the public service. The Act enables the PSC to delegate this authority to deputy heads through a written agreement called an Appointment Delegation and Accountability Instrument (ADAI), signed by both parties.

**Departments and agencies.** Included in the ADAI is a list outlining the appointment and appointment-related authorities the PSC may delegate to deputy heads, which includes the authority to hire casual workers. In accordance with the PSEA, deputy heads may then sub-delegate the authority to hire casual workers to any person within their organization. Sub-delegated managers play a central role in the hiring of casual workers.

Human resources (HR) practitioners typically guide sub-delegated managers throughout the hiring process. The guidance includes ensuring that managers give due consideration to the organization's HR planning. HR practitioners may also perform a challenge function to ensure that the process respects the appointment values and upholds the deputy head's accountability.

**Treasury Board of Canada Secretariat (TBS).** TBS supports the Treasury Board in its role as the employer responsible for determining and regulating pay, hours of work, leave provisions and other terms and conditions of employment for casual workers. These are set out in the TBS Terms and Conditions of Employment. Also, to support deputy heads and persons within their organizations responsible for administering the terms and conditions of employment, TBS provides the necessary direction, guidelines and training related to the applicable policies and associated policy instruments.



# Methodology

## Approach

The study combined quantitative and qualitative methods to identify and analyze casual hirings in four organizations during the period from April 1, 2007, to March 31, 2008.

The organizations were selected for the study on the basis of three criteria:

- Their use and frequency of casual hiring in relation to the total average employee population;
- Their size (medium to large) in terms of employee population; and
- Whether the Public Service Commission had recently audited or studied the organizations, or was planning to do so in the near future.

Table 1 presents more details on the study sample of organizations selected.

**Table 1:** Study sample of organizations

Organization	Total population, 2007-2008	Size*	Casual workers, 2007-2008	Casual workers, % of total population
Canada School of Public Service	789	Medium	276	35.0
Canadian Heritage	2 384	Large	299	12.5
Office of the Chief Electoral Officer	423	Medium	324	74.7
Passport Canada	2 499	Large	693	27.7

**Source:** Audit and Data Services Branch, Public Service Commission of Canada

\*As defined by the Public Service Commission, in the Departmental Staffing Accountability Summary Reports

While the above-referenced organizations have distinct mandates and reported a variety of reasons for hiring casual workers, the primary purpose across all four was to effectively and efficiently meet operational requirements.

For more details on the organizations selected for the study, see **Appendix 2** at the end of this study report.

# Lines of evidence

We obtained data for the study from the following sources:

- **Background literature review.** To establish a context, we first reviewed literature on casual hirings from central federal agencies, provincial governments and governments in other countries. We focused on four areas of interest: the definition of casual employment; sources of casual labour; the legislative framework and factors for hiring casual workers.
- **Interviews.** We interviewed 25 human resources (HR) practitioners in the four organizations under study. These individuals were selected by the organizations as they were familiar with the referral practices for casuals within their organizations. **Table 2** presents a breakdown of interviews by organization.

**Table 2:** Number of human resources practitioners interviewed, by organization

Organization	Number of HR practitioners
Canada School of Public Service	3
Canadian Heritage	10
Office of the Chief Electoral Officer	5
Passport Canada	7
Total	25

Source: Audit and Data Services Branch, Public Service Commission of Canada

- **Document review.** We reviewed documentation on casual employment from each of the organizations studied. We found little information on their use of casual hiring, but were able to examine guidelines, tracking sheets, staffing forms and other relevant material.
- **Questionnaire.** We sent a fact-finding questionnaire to all sub-delegated managers currently working in the four selected organizations. The aim was to determine how candidates for casual employment were referred and why each organization used casual workers. We also sought to identify any noteworthy practices associated with casual hiring. Out of 262 sub-delegated managers invited to participate, 117 completed the questionnaire, representing an overall response rate of 45%. Most of the respondents were based in the National Capital Region (80%); virtually all (97%) had sub-delegated authority for more than one year.

For more details about the study methodology, see **Appendix 3** at the end of this report.



# Study findings

## Literature review

### *Management of casual employment varies in other public services*

We reviewed literature from the following seven public services, to determine whether they use casual workers to address their operational needs:

- Australia;
- British Columbia;
- Canada;
- France;
- New Zealand;
- United Kingdom (U.K.); and
- The United States of America (U.S.A.).

We initially searched for documentation posted on each jurisdiction's Web site, followed by a request for additional information, as required.

Our literature review revealed the following:

- Each jurisdiction has a different definition of what constitutes a casual worker. In general, however, casual workers are hired for temporary durations and do not have the job protection or entitlement to employment benefits that permanent employees have.
- The public service jurisdictions reviewed use casual workers for the same purposes: to fill short-term labour gaps, hire individuals with specialized skills and staff projects with defined time frames.
- Across the seven public services examined, there is considerable variation in the legislation, policies and terms and conditions of employment applicable to casual workers. For instance, a casual work assignment can last no more than 90 working days in one calendar year in Canada (165 working days in the case of the Office of the Chief Electoral Officer); in contrast, it can last 12 months (and may be extended up to 24 months in exceptional circumstances) in the U.K. and U.S.A.
- None of the jurisdictions has a centralized strategy for hiring casual workers.
- Australia, Canada, New Zealand and the U.S.A. sometimes advertise casual job opportunities through their government Web sites.
- Australia maintains a registry of casual workers and retirees who can be offered employment on short notice.
- The United States Postal Service maintains an inventory of casual workers.

## Factors influencing the reliance on casual workers

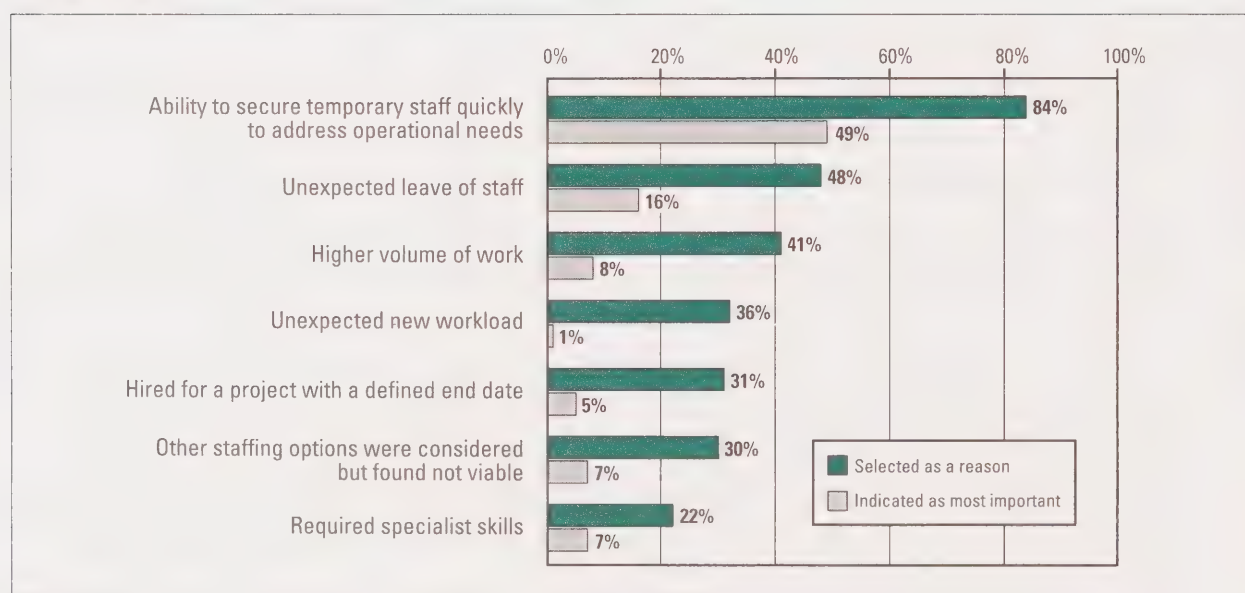
### *Organizations use casual workers to address short-term and unexpected operational requirements*

The fact-finding questionnaire asked sub-delegated managers to select from a list all their reasons for hiring casual workers and to identify which of the reasons was most important (see **Figure 2**). The most frequently cited reason for hiring casual workers was the ability to secure temporary staff quickly to address operational needs (84%); this was also identified as the most important reason (49%). Our interviews with human resources (HR) practitioners support these findings.

Two of the organizations we studied operate on a cost recovery basis for some of their services. In our initial meetings with senior management and HR practitioners within these organizations, they identified cost recovery as a main reason for hiring casual workers.

Some factors were more frequently cited by sub-delegated managers in the National Capital Region (NCR). These included the need for specialist skills (mentioned by 27% of respondents in the NCR, compared with 5% in other regions) and the need to complete a project with a defined end date (mentioned by 36% of respondents in the NCR, compared with 16% in the other regions).

**Figure 2: Reasons why sub-delegated managers hire casual workers**



**Source:** Audit and Data Services Branch, Public Service Commission of Canada

About half of the questionnaire respondents (both in the regions and the NCR) indicated that their reliance on casual workers has stayed the same during the past two years (56%), and a similar percentage felt it would continue to stay the same over the next two years (50%). Only a small number (about 15%) of respondents in both the regions and the NCR expected their reliance on casual workers to increase within the next two years.



## Sources of casual workers

### *Sub-delegated managers mainly hire casual workers who have previous public service work experience*

Our study determined that sub-delegated managers find candidates for casual employment mainly among people who have worked in the public service as:

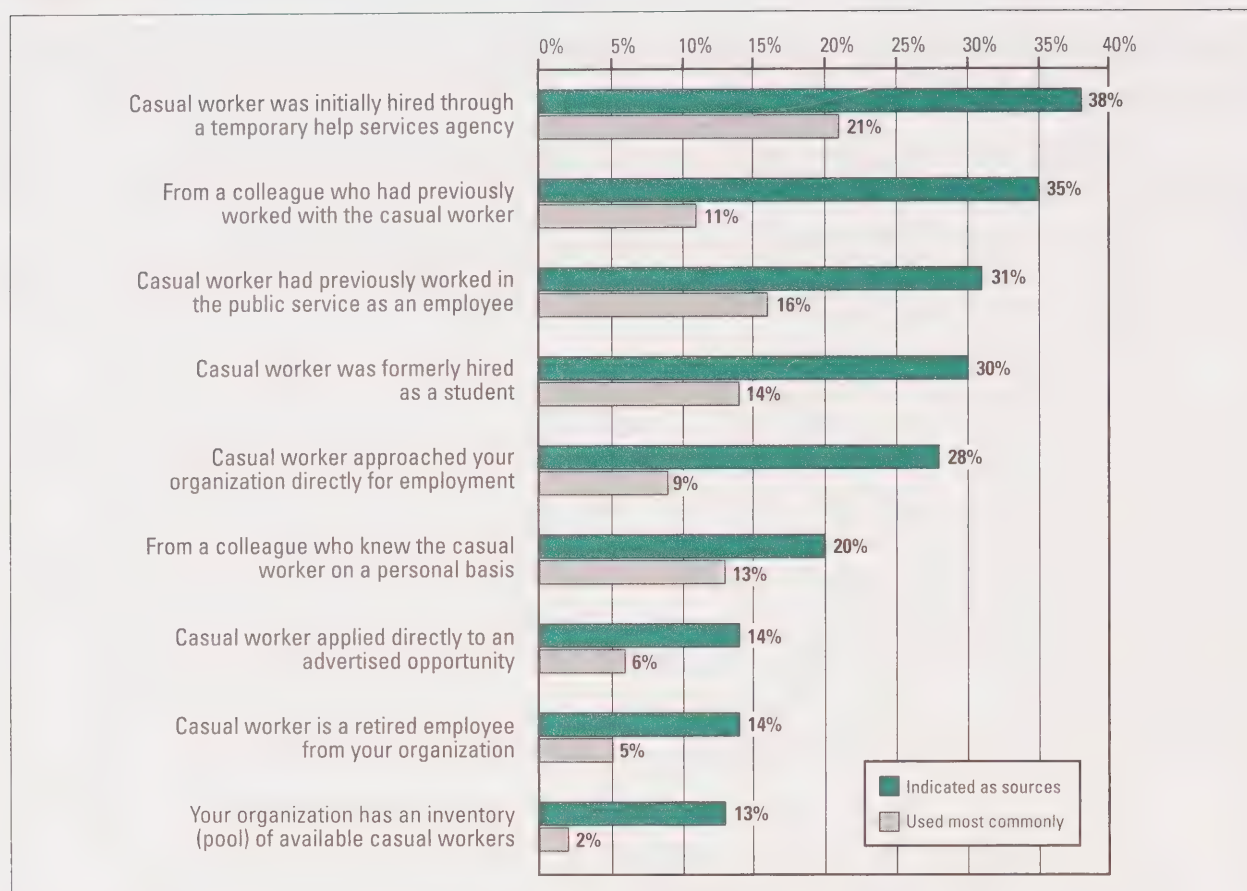
- Former temporary help services agency employees (particularly in the NCR);
- Former employees of the public service (the primary source identified by sub-delegated managers in the other regions); and
- Former student workers (primarily in the other regions).

Two groups were mentioned most often as sources for casual workers, although by differing proportions of respondents in the NCR and the other regions. Individuals formerly employed through a temporary help services agency were mentioned by 38% of sub-delegated managers overall (43% in the NCR versus 21% in the other regions). Individuals who had previously worked with a colleague were mentioned by 35% of sub-delegated managers overall (40% in the NCR versus 16% in the other regions). On the other hand, individuals who directly approached the organization seeking employment were mentioned by 47% of respondents in the regions versus 22% in the NCR. Our interviews with HR practitioners confirmed these findings.

The results of the fact-finding questionnaire (that were further supported by interviews with HR practitioners), showed a fairly strong reliance by sub-delegated managers (particularly in the NCR) on temporary help services agencies as a source for casual workers. As the Public Service Commission (PSC) continues to be concerned about the recruitment of permanent employees from the ranks of a temporary workforce, it will examine, from a sample of organizations subject to the *Public Service Employment Act*, the subsequent appointments of individuals originally hired through temporary help services agencies. Findings will be released in a PSC report expected to be published in 2010.

**Figure 3** shows total questionnaire responses regarding the ways in which sub-delegated managers became aware of potential casual workers, as well as the way identified by the managers as being the most common.

### Figure 3: Sources of casual workers



Source: Audit and Data Services Branch, Public Service Commission of Canada

Figure 3 suggests that sub-delegated managers prefer hiring casual workers who have had some previous employment within the federal public service. In fact, almost 70% of the questionnaire respondents identified this as the most common source of casual workers. Further, 13% of the respondents mentioned hiring casual workers who were known personally by a colleague — a practice that raises concern about the possibility of favouritism.

As presented in the previous Figure 2, questionnaire respondents indicated two main reasons for hiring casual workers: to quickly fill short-term and unexpected vacancies and to acquire workers with specialized skills. Figure 3 shows the most common sources of casual workers. As previously noted, there is a strong likelihood that persons hired as casual workers will eventually be appointed to the public service because of the experience they gained from their casual employment. These factors together raise concerns about respect for the appointment values of fairness, access, transparency and representativeness.

The challenge for these sub-delegated managers appears to be the requirement to have quick access to a pool of casual workers, without continuously relying on the same exclusive labour market sources.

## Noteworthy practices in the hiring of casual workers

We asked the organizations' HR practitioners and sub-delegated managers for examples of noteworthy practices concerning the hiring of casual workers. Most of the sub-delegated managers who responded (96 of 117, or 82%) said that they were not aware of any noteworthy practices related to the hiring of casual workers.

We also asked for suggestions on improving how casual workers are hired in the federal public service. We received responses from 31 sub-delegated managers (27%). The suggestion most commonly mentioned was to create an inventory or a pool of qualified people (16 mentions, or 52% of all responses).

One organization reported that an area within it hires casual workers who have specific qualifications for a particular job. However, this area of the organization operates on a cost recovery basis and demand for the specialized service is often unpredictable, cyclical and short-term in nature. As a result, it is not feasible to hire workers on an indeterminate basis. Therefore, the organization advertises casual and term opportunities to meet service demands (see **Exhibit 1**).

### Exhibit 1: Advertising casual and term opportunities

The federal government advertises casual and term job opportunities on jobs.gc.ca, the Public Service Commission of Canada's recruitment portal (external advertised processes, open to the general public). Individuals with the necessary qualifications are placed in a pre-qualified pool. Sub-delegated managers can then refer to the list when looking to fill casual or term opportunities to meet service demands.

Another organization also said that it uses an external advertised process to create a pool of casual workers that sub-delegated managers can quickly access to meet operational needs.

The combined results of the questionnaire and interviews with HR practitioners showed that the four organizations preferred to address short-term operational needs (e.g. peak periods, seasonal workloads, unexpected extended absence of staff) by creating pools or inventories of candidates for casual employment opportunities.

In interviews, HR practitioners mentioned other noteworthy practices that they found useful relating to the use of casual employment:

- Periodic tracking and monitoring of casual hirings within the organization to better develop staffing strategies and HR plans;
- Development of guidelines on the use of casual employment to better inform sub-delegated managers of their roles and responsibilities in the hiring process;
- In-house training for sub-delegated managers on the use of casual hiring;



- Maintenance of lists of previously hired casual workers and retirees; and
- Use of a signed impartiality statement to reflect fairness and attest to the absence of personal favouritism in the hiring of casual workers (see **Exhibit 2**).

## Exhibit 2: Example of an impartiality statement

I declare the following:

I am not related to the person being hired.

My association (if any) with this person has not influenced my decision and does not constitute a real or perceived conflict of interest.

The process leading to the hiring of this person is free from political or bureaucratic influence and does not give rise to nepotism or preferential treatment.

[Signature of hiring manager]

## Concluding remarks

In 1993, an amendment to the *Public Service Employment Act* (PSEA) introduced casual employment as a staffing option that sub-delegated managers could use to effectively and efficiently address short-term and unexpected operational requirements. Our study confirmed that sub-delegated managers are using this staffing option primarily for its intended purposes.

The study also found that casual workers hired by sub-delegated managers tend mainly to be previous employees of temporary help services agencies or individuals who were former public service employees (students, retirees, etc.).

While we recognize the need for temporary workers to meet short-term requirements or to bring in special expertise, casual workers are excluded from all provisions of the PSEA, including merit. In subsequent appointments of casual workers to indeterminate positions, these workers have an advantage over other candidates because of the knowledge and experience they acquired while they were employed as a casual worker. In addition, casuals tend to be drawn from local pools, impacting on the values of access and representativeness.

The study revealed that there will be an ongoing short-term need for casual workers. Sub-delegated managers appear to face the challenge of quickly accessing a pool of qualified candidates for casual employment without relying exclusively on the same labour market sources.

As suggested by sub-delegated managers and human resources practitioners, a way of meeting the challenge would be through advertising casual work opportunities. This approach would create a pool of candidates that sub-delegated managers could draw from as needed.

## Study team

### **Vice-President, Audit and Data Services Branch**

Elizabeth Murphy-Walsh

### **Director General, Data Services and Analysis Directorate**

Terry Hunt

### **Director, Audit Division**

Catherine Gendron

### **Manager, Audit Division**

Romy Bonneau

### **Auditors**

Pierre Bélanger

Julie Guillerm-Therrien

Ghyslène Parent

Claudia Pilon

### **Functional Expert**

Paul Pilon



# Appendices

## Appendix 1 – New indeterminate employees with prior experience as casual workers – from fiscal years 2000-2001 to 2008-2009

The following reflects the number of new indeterminate employees with previous experience as casual workers and the occupational groups to which they were appointed.

Occupational group	Number of new indeterminate employees (former casual workers)
Ships' Crews (SC)	650
General Labour and Trades (GL)	1 831
Drafting and Illustration (DD)	64
General Services (GS)	1 288
Information Services (IS)	1 207
Administrative Services (AS)	4 608
Data Processing (DA)	87
Secretarial, Stenographic and Typing (ST)	672
Heating, Power and Stationary Plant Operations (HP)	90
Engineering and Scientific Support (EG)	1 436
Ship Repair (SR)	329
Clerical and Regulatory (CR)	11 958
Biological Sciences (BI)	598
Education (ED)	209
Physical Sciences (PC)	551
Economics, Sociology and Statistics (ES)	1 907
Social Science Support (SI)	658
Chemistry (CH)	123

**Source:** Job-Based Analytical Information System (JAIS), Public Service Commission of Canada

## Appendix 2 – Overview of the four study sample organizations

### *Canada School of Public Service*

Canada School of Public Service (CSPS) was launched on April 1, 2004, through the enactment of the *Canada School of Public Service Act* and under the provisions of the *Public Service Modernization Act*.

CSPS is the result of combining three organizations that previously provided public service-wide learning, training and development: Language Training Canada, Training and Development Canada and the Canadian Centre for Management Development. It is part of the Treasury Board of Canada portfolio. While it is a national institution that operates across the country, approximately 86% of CSPS's almost 800 employees reside in the National Capital Region.

CSPS has a broad legislated mandate to build excellence and accountability in the public service. It achieves this mandate by helping to ensure that public servants have the necessary knowledge, skills and competencies to do their jobs effectively; by assisting deputy heads in meeting the learning needs of their organization and by pursuing excellence in public management and administration.

While CSPS receives appropriated funds for some foundational learning (notably, training required under the *Policy on Learning, Training and Development*), approximately 40% of its operating budget is based on revenues generated from fees charged to departments and agencies for learning products and services. Over the two years leading up to the period covered by the study, the revenue generated by CSPS more than doubled. This cost recovery environment and the rapid growth in revenue has seen an increased reliance on casual employment for the delivery of its learning services.

### *Canadian Heritage*

The Department of Canadian Heritage (PCH) was created in 1993, as set out in the *Department of Canadian Heritage Act*, from components of the former departments of Communications, National Health and Welfare, Multiculturalism and Citizenship, Environment and the Secretary of State.

PCH plays a vital role in the cultural, civic and economic life of Canadians. It promotes culture, the arts, heritage, official languages, citizenship and participation, Aboriginal, youth and sport initiatives, to name but a few. It is also responsible for several events such as the organization of national ceremonies and royal visits, Olympic and sporting games, international cultural expositions and many more. Because of the short time requirement for personnel with specialized skills, PCH uses various temporary staffing options such as casual employment to meet its operational objectives.

During the study period, PCH had over 2 300 employees in five regional offices and 22 points of service located across the country. To stimulate international cultural trade, PCH also has five Cultural Trade Development Offices located in strategic areas outside the country.



## *Office of the Chief Electoral Officer*

The Office of the Chief Electoral Officer is more commonly known as Elections Canada.

Elections Canada's responsibilities include ensuring that all voters have access to the electoral process, providing information and education programs to citizens about the electoral system, maintaining the National Register of Electors, enforcing electoral legislation and maintaining readiness to conduct electoral events.

With slightly over 400 employees, Elections Canada is funded by an annual appropriation that provides for the salaries of permanent full-time staff and by the statutory authorities that provide for all other expenditures; this ensures that Elections Canada has the capacity to be ready at all times to conduct an electoral event and is independent from the government and from the influence of political parties. Casual workers are required primarily to support the administration of an electoral event. For instance, during the period covered by this study, Elections Canada prepared for two potential elections, one general election and seven by-elections.

## *Passport Canada*

Passport Canada is a special operating agency, reporting to the Minister of Foreign Affairs, with over 2 400 employees in 33 regional Passport Canada offices and a central directorate in the National Capital Region.

Passport Canada operates under a revolving fund (cost recovery), with revenue generated through user fees (passport applicants). However, on an exceptional basis, the agency does receive funding from the Government of Canada for important projects such as national security initiatives (e.g. re-engineering processes to meet new demands for passport services).

During the period covered by the study, Passport Canada experienced an unprecedented demand for passport services. As a result, much of its focus has been on improving its capacity to process passport applications for Canadians through three main initiatives: the Simplified Passport Renewal Program, a simplified guarantor policy and an increase in processing capacity.

## Appendix 3 – Methodology and definitions

### *Data sources*

The study team performed a quantitative analysis to determine the use of casual employment in the federal public service and to identify appropriate organizations for study.

The study used the Job-Based Analytical Information System to analyze casual hires in the federal public service during the period from April 1, 2007, to March 31, 2008.

The study sought to provide a context for understanding situations that may warrant the hiring of casual workers as well as the possible sources through which candidates for casual employment are identified. The team determined that the sample number of organizations chosen for the study could be kept relatively small yet still yield conclusive findings.

To select sample organizations for the study, the team weighed factors such as whether casual workers represented a significant proportion of the organization's total average employee population and whether the Public Service Commission had audited the organization within recent years or planned to audit it in the foreseeable future. Based on these factors, we selected the following four organizations for inclusion in the study:

- Canada School of Public Service;
- Canadian Heritage;
- Office of the Chief Electoral Officer; and
- Passport Canada.

The qualitative component of the study involved the use of multiple lines of evidence, including a literature review of public services in other jurisdictions, interviews with human resources practitioners from the four organizations in the study sample and an on-line questionnaire administered to sub-delegated managers within the four organizations.

### *Questionnaire*

The study team sent a fact-finding questionnaire to all 262 sub-delegated managers currently working in the four selected organizations. A total of 117 managers participated, resulting in a response rate of 45%. Given a minimal impact of non-response bias, the results from the questionnaire had a confidence interval of 7%, at a 95% confidence level.



**Table 3:** Response rate to fact-finding questionnaire, by organization

Organization	Potential respondents (number)	Responses (number)	Responses (%)
Canada School of Public Service	18	9	50
Canadian Heritage	159	71	45
Office of the Chief Electoral Officer	44	17	39
Passport Canada	41	20	49
<b>Total</b>	<b>262</b>	<b>117</b>	<b>45</b>

## Appendix 4 – Glossary

### **Access** (Accessibilité)

One of the guiding values of the *Public Service Employment Act* requires that Canadians have a reasonable opportunity, in their official language of choice, to apply and to be considered for public service employment.

### **Appointment** (Nomination)

An action taken under the *Public Service Employment Act* to hire or promote someone.

### **Appointment Delegation and Accountability Instrument (ADAI)**

(Instrument de délégation et de responsabilisation en matière de nomination – IDRN)

The formal document by which the Public Service Commission delegates its authorities to deputy heads. It identifies authorities, any conditions related to the delegation and sub-delegation of these authorities and how deputy heads will be held accountable for the exercise of their delegated authorities.

### **Appointment values** (Valeurs de nomination)

Fairness, access, transparency and representativeness.

### **Casual employment** (Emploi occasionnel)

A short-term employment option to hire someone. Under the *Public Service Employment Act* (PSEA), a casual worker cannot work more than 90 working days in one calendar year in a given organization, with the exception of the Office of the Chief Electoral Officer, where, in certain circumstances, the maximum period is 165 working days in one calendar year. The provisions of the PSEA, such as the merit requirement, do not apply to casual workers.

### **Co-operative Education and Internship Program (CO-OP)**

(Programme de stages d'enseignement coopératif et d'internat)

A program designed to provide post-secondary students with relevant and practical work experience in the public service to help them fulfill the requirements of their academic program.

### **Cost recovery** (Recouvrement des coûts)

Setting user fees to cover some or all of the costs incurred in providing a product or service, rather than funding the product or service.

### **Delegation** (Délégation)

The means by which the Public Service Commission of Canada shares its roles, responsibilities and authority under the *Public Service Employment Act* with deputy heads. The Appointment Delegation and Accountability Instrument sets out the specific authorities, responsibilities and accountabilities of the Commission and the department or agency.

### **Department** (Ministère)

An organization set out in Schedule I of the *Financial Administration Act*. The Public Service Commission of Canada has the exclusive authority to make appointments to departments.

**External appointment process** (Processus de nomination externe)

A process in which persons may be considered, whether or not they are employed in the public service.

**Fairness** (Justice)

One of the guiding values of the *Public Service Employment Act*, requiring that decisions be made objectively and free from political influence or personal favouritism, that policies and practices reflect the just treatment of persons and that persons have the right to be assessed in their official language of choice.

**Federal Student Work Experience Program (FSWEP)**

(Programme fédéral d'expérience de travail étudiant – PFETE)

A program through which federal organizations recruit students. It gives full-time secondary school, CEGEP, college, technical institute and university students opportunities to learn about the federal government and gain valuable experience while developing and improving their employability skills. To be eligible for appointment under the FSWEP, a candidate must be registered as a full-time secondary or post-secondary student in an accredited institution; currently recognized as having full-time status by the academic institution and returning to full-time studies in the next academic term. There are two exceptions: students with full-time status classified by their educational institution as having physical and/or emotional disabilities; and adult students participating in education and retraining programs at the secondary level, operated under the authority of a school administration. Students who are in their final year of academic study and who are not intending to return to full-time studies are eligible to work part-time up until the time they graduate. Managers must ensure that students hired in their final year are not employed under a student employment program beyond their graduation date.

**Fiscal year** (Année financière ou exercice)

April 1 to March 31, for the public service.

**Human resources planning** (Planification des ressources humaines)

A process that identifies an organization's current and future human resources needs and the planned objectives and strategies to meet these needs.

**Inventory** (Répertoire)

A listing of applicants in selection processes that could be used to staff identical or similar positions in one or more organizations. Managers can search the inventory to find applicants that meet the essential and asset criteria.

**Merit** (Mérite)

One of the core values of the *Public Service Employment Act*. An appointment is made on the basis of merit when a person appointed meets the essential qualifications for work to be performed, as established by the deputy head, including official language proficiency. The sub-delegated manager may also take into account any current or future asset qualifications, operational requirements and organizational needs.



**Merit criteria** (Critères de mérite)

Essential qualifications as well as other merit criteria. Essential qualifications are those necessary for the work to be performed; they must be met in order for a person to be appointed. The other merit criteria are asset qualifications, operational requirements or organizational needs established by the deputy head. The manager decides whether the chosen person needs to meet the other criteria.

**Organizations** (Organisations)

In this report, the term “organizations” refers to federal government departments and agencies.

**Organizational needs** (Besoins organisationnels)

Requirements that relate to the organization’s ability to operate or fulfill its mandate. These needs are often defined in the context of the public service as a whole. Employment equity can be an organizational need.

**Personal favouritism in staffing** (Favoritisme personnel en dotation)

An inappropriate action or behaviour by a public servant who, by using knowledge, authority or influence, provides an unfair advantage or preferential treatment to a current employee or to an applicant for employment in the public service, for personal gain (benefit) and contrary to the good of the organization.

**Public service** (Fonction publique)

The departments named in Schedule I of the *Financial Administration Act*, the organizations named in Schedule IV of that Act and the separate agencies named in Schedule V of that Act.

**Research Affiliate Program (RAP)** (Programme des adjoints de recherche – PAR)

A recruitment program specifically designed to give post-secondary students experience in applied research (design, execution, evaluation), when they must attain such knowledge and skills in order to graduate.

**Representativeness** (Représentativité)

One of the guiding values of the *Public Service Employment Act*, requiring that appointment processes be conducted without bias and without creating systemic barriers in order to help achieve a public service that reflects the Canadian population it serves.

**Selection** (Sélection)

The stage at which a manager chooses the person to be hired.

**Student** (Étudiant)

A person who attends a secondary school, CEGEP, college, technical institute or university full-time.

**Student Program** (Programme pour les étudiants)

A student participating in the Federal Student Work Experience Program (FSWEP), the Co-operative Education and Internship Program (COOP), or the Research Affiliate Program (RAP).

**Study (Étude)**

Is normally more descriptive or exploratory in nature than audits and usually concentrates on one or more of the following elements:

- Describing a subject or developing an information base;
- Exploring that subject or information base; and
- Developing a method to assess that subject or information base in the future.

**Sub-delegated manager (Gestionnaire subdélégué)**

A person to whom a deputy/agency head has delegated, in writing, the authority to exercise specific appointment and appointment-related authorities.

**Temporary help (Personnel temporaire)**

Normally contracted through a company or agency to replace employees on short-term leave, to deal with an increase in workload or to meet urgent operational needs; not appointed under the *Public Service Employment Act*; not considered employees.

**Transparency (Transparence)**

A public service value, ensuring open and timely communication with employees and applicants about staffing practices and decisions.









## Programme de stages d'enseignement coopératif et d'internat – Programme Coop

(Co-operative Education and Internship Program – CO-OP)

Programme qui offre aux étudiants de niveau postsecondaire la possibilité d'acquérir une expérience de travail pertinente et pratique au sein de la fonction publique afin de les aider à satisfaire aux exigences de leur programme d'études.

### Recouvrement des coûts (Cost recovery)

Le fait d'imposer des frais d'utilisation pour récupérer une partie ou la totalité des dépenses engagées pour fournir un produit ou un service, plutôt que de financer ce produit ou ce service.

### Répertoire (Inventory)

Liste des personnes qui ont posé leur candidature dans le cadre d'un processus de sélection et qu'on pourrait employer pour doter des postes identiques ou similaires dans une ou plusieurs organisations. Les gestionnaires peuvent y chercher des candidats qui possèdent les qualifications essentielles et celles constituant un atout.

### Représentativité (Representativeness)

Valeur directrice de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* pronant des processus de nomination menés sans parti pris qui ne créent pas d'obstacles systémiques, de façon à ce que la fonction publique soit le reflet de la population canadienne qu'elle sert.

### Sélection (Selection)

Étape à laquelle un gestionnaire choisit la personne à embaucher.

### Transparence (Transparency)

Valeur de la fonction publique visant une communication franche et opportune avec les fonctionnaires et les candidats sur les pratiques et les décisions en matière de dotation.

### Valeurs de nomination (Appointment values)

Justice, accessibilité, transparence et représentativité.



**Organisations** (Organizations)  
Le présent rapport utilise le terme « organisations » pour désigner les ministères et organismes fédéraux.

**Personnel temporaire** (Temporary help)  
Personnes généralement employées à forfait par le truchement d'une entreprise ou d'une agence pour remplacer du personnel en congé de courte durée, composer avec un surplus de travail ou répondre à des besoins opérationnels urgents. Ces personnes ne sont pas nommées en vertu de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique et ne sont pas considérées comme des employés.

**Planification des ressources humaines** (Human resources planning)  
Processus servant à déterminer les besoins actuels et futurs de l'organisation en matière de ressources humaines, de même que les stratégies et les objectifs établis pour y répondre.

**Processus de nomination externe** (External appointment process)  
Processus auquel peut prendre part quiconque travaille ou non à la fonction publique en vue d'obtenir un poste au sein de celle-ci.

**Programme des adjoints de recherche – PAR** (Research Affiliate Program – RAP)  
Programme de recrutement qui permet aux étudiants de niveau postsecondaire d'acquérir des connaissances et des compétences en recherche appliquée (conception, exécution et évaluation) lorsqu'une telle expérience est nécessaire à l'obtention de leur diplôme.

**Programme pour les étudiants** (Student program)  
Programme fédéral d'expérience de travail étudiant (PFETE), Programme de stages d'enseignement coopératif et d'internat (Coop) ou Programme des adjoints de recherche (PAR).

**Programme fédéral d'expérience de travail étudiant – PFETE**

(Federal Student Work Experience Program – FSWEP)

Programme qui permet aux organisations fédérales de recruter du personnel étudiant et qui offre aux personnes fréquentant à plein temps les écoles secondaires, les cégeps, les collèges, les instituts de technologie et les universités l'occasion de se familiariser avec les rouages du gouvernement fédéral et d'acquérir une expérience tout en améliorant leurs compétences au chapitre de l'employabilité. Pour être admissible à une nomination dans le cadre du PFETE, un candidat doit être inscrit en tant qu'étudiant à plein temps dans un établissement d'enseignement secondaire ou postsecondaire reconnu, être actuellement reconnu comme ayant le statut d'étudiant à plein temps par l'établissement d'enseignement et retourner aux études à plein temps pour le prochain trimestre scolaire. Il y a deux exceptions : les étudiants ayant le statut à plein temps reconnus par leur établissement d'enseignement comme ayant un handicap physique ou un trouble de nature affective, et les étudiants adultes qui participent à des programmes de formation et de recyclage au niveau secondaire, administrés par un établissement scolaire. Les étudiants qui sont en dernière année et qui ne prévoient pas retourner aux études à plein temps peuvent travailler à temps partiel jusqu'au moment où ils obtiennent leur diplôme. Les gestionnaires doivent s'assurer que les étudiants nommés au cours de leur dernière année d'études ne seront pas employés dans le cadre d'un programme d'emploi pour étudiants après la date d'obtention de leur diplôme.

**Étudiant (Student)**

Personne qui fréquente à plein temps une école secondaire, un cégep, un institut de technologie ou une université.

**Favoritisme personnel en dotation (Personal favoritism in staffing)**

Mesure ou attitude inappropriée de la part d'un fonctionnaire qui, en utilisant ses connaissances, son pouvoir ou son influence, accorde un avantage indu ou un traitement préférentiel à un employé actuel ou à un candidat en vue d'un emploi dans la fonction publique, afin d'en tirer un gain (bénéfice) personnel ou contraire au bien de l'organisation.

**Fonction publique (Public service)**

Entité administrative comprenant les ministères nommés à l'Annexe I, les organisations inscrites à l'Annexe IV et les organismes distincts énumérés à l'Annexe V de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

**Gestionnaire subdélégué (Sub-delegated manager)**

Personne à qui l'administrateur général a délégué, par écrit, l'autorité d'exercer certains pouvoirs de nomination et autres pouvoirs liés aux nominations, qui lui ont été délégués par la CFP.

**Instrument de délégation et de responsabilisation en matière de nomination – IDRN**

(Appointment Delegation and Accountability Instrument – ADAI)  
Document officiel dans lequel la CFP délègue ses pouvoirs aux administrateurs généraux. Il mentionne les pouvoirs délégués, ainsi que toutes les conditions relatives à la délégation et à la subdélégation de ces pouvoirs, et présente la façon dont les administrateurs généraux devront rendre compte de l'exercice des pouvoirs qui leur sont délégués.

**Justice (Fairness)**

Valeur directrice de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* qui garantit que les décisions sont prises objectivement et sont exemptes d'influence politique et de favoritisme personnel, que les politiques et pratiques reflètent un traitement équitable des personnes et que celles-ci ont le droit d'être évaluées dans la langue officielle de leur choix.

**Mérite (Merit)**

Constituant l'une des valeurs fondamentales de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, le mérite est à la base de la nomination lorsque la personne nommée possède les qualifications essentielles pour le travail à accomplir, telles que les a établies l'administrateur général, y compris la compétence dans les langues officielles. Le gestionnaire subdélégué peut également prendre en considération les qualifications considérées comme un atout pour le travail, à l'heure actuelle ou à l'avenir, ainsi que toute exigence opérationnelle et tout besoin organisationnel actuels ou à venir.

**Ministère (Department)**

Organisation qui figure à l'Annexe I de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. La Commission de la fonction publique a le pouvoir exclusif de procéder à des nominations au sein des ministères.

**Nomination (Appointment)**

Mesure prise en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, soit pour embaucher ou promouvoir une personne.

Accessibilité (Access)

Une des valeurs directrices de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* qui exige que les Canadiens aient une chance raisonnable de poser leur candidature dans la langue officielle de leur choix et d'être pris en considération pour un emploi dans la fonction publique.

Exercice financier (Fiscal year)

Du 1<sup>er</sup> avril au 31 mars, dans l'administration publique.

Besoins organisationnels (Organizational needs)

Exigences liées à la capacité de l'organisation de fonctionner ou de remplir son mandat. Ces besoins sont souvent définis dans le contexte de la fonction publique dans son ensemble. L'équité en matière d'emploi peut être un besoin organisationnel.

Critères de mérite (Merit criteria)

Il s'agit des qualifications essentielles et des autres critères de mérite. Les qualifications essentielles sont les qualifications requises pour exécuter le travail auxquelles une personne doit satisfaire avant d'être nommée. Les autres critères de mérite sont les qualifications constituant un atout, les exigences opérationnelles ou les besoins organisationnels établis par l'administrateur général. Le gestionnaire a le pouvoir de décider si la personne choisie doit répondre aux autres critères de mérite.

Délégation (Delegation)

Moyen par lequel la Commission de la fonction publique partage son rôle, ses responsabilités et ses pouvoirs qui découlent de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* avec les administrateurs généraux. L'Instrument de délégation et de responsabilisation en matière de nomination fixe les pouvoirs, les responsabilités et les obligations en matière de responsabilisation de la Commission de la fonction publique et du ministère ou de l'organisme visé.

Emploi occasionnel (Casual employment)

Possibilité d'embaucher une personne pour une courte durée. Aux termes de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (LEFP), le travailleur occasionnel ne peut, au cours d'une année civile, travailler dans une organisation donnée plus de 90 jours ouvrables, exception faite du Bureau du directeur général des élections où, dans certains cas, la période maximale est de 165 jours de travail par année civile. Les dispositions de la LEFP, par exemple celles sur le mérite, ne s'appliquent pas aux travailleurs occasionnels.

Étude (Study)

Travail de nature plus descriptive et exploratoire que les vérifications mettant habituellement l'accent sur l'une ou plusieurs des activités suivantes :

- décrire un sujet ou élaborer une base d'information;
- explorer ce sujet ou cette base d'information;
- élaborer une méthode pour évaluer, plus tard, le sujet ou la base d'information.



**Tableau 3 : Taux de réponse au questionnaire de collecte d'information pour chacune des organisations**

Organisation	Répondants potentiels (nombre)	Réponses (nombre)	Réponses (%)
École de la fonction publique du Canada	18	9	50
Patrimoine canadien	159	71	45
Bureau du directeur général des élections	44	17	39
Passport Canada	41	20	49
Total	262	117	45

## Sources de données

L'équipe de l'étude a réalisé une analyse quantitative afin de déterminer quelle était l'ampleur de l'embauche des travailleurs occasionnels au sein de la fonction publique fédérale et quelles seraient les organisations appropriées pour mener l'étude.

L'équipe de l'étude s'est fondée sur le Système d'information analytique sur les emplois pour analyser l'embauche des travailleurs occasionnels à la fonction publique fédérale, pour la période allant du 1<sup>er</sup> avril 2007 au 31 mars 2008.

L'étude visait à mieux comprendre les situations pouvant justifier l'embauche de travailleurs occasionnels et la source des candidats trouvés pour les postes occasionnels. L'équipe a établi que le nombre d'organisations choisies pour l'étude pourrait demeurer assez petit, tout en produisant des résultats suffisamment probants.

Afin de choisir les organisations qu'elle étudierait, l'équipe a évalué certains facteurs, à savoir si les travailleurs occasionnels représentaient une proportion importante de l'effectif total de l'organisation, et si la Commission de la fonction publique et des services de données avait procédé à une vérification de l'organisation au cours des dernières années ou si elle prévoyait le faire dans un avenir rapproché. En se basant sur ses facteurs, nous avons choisi les quatre organisations suivantes :

- L'École de la fonction publique du Canada;
- Patrimoine canadien;
- Le Bureau du directeur général des élections;
- Passeport Canada.

La composante qualitative de l'étude comprend l'utilisation de multiples méthodes de collecte de données, par exemple l'examen de la documentation des fonctions publiques d'autres pays, les échanges avec des spécialistes des ressources humaines des quatre organisations à l'étude et l'utilisation d'un questionnaire en ligne destiné aux gestionnaires subdélégués des quatre organisations.

## Questionnaire

L'équipe de l'étude a envoyé un questionnaire de collecte d'information aux 262 gestionnaires subdélégués qui travaillaient dans les quatre organisations choisies. En tout, 117 gestionnaires ont participé, ce qui équivalait à un taux de réponse de 45 %. Étant donné l'incidence minimale du biais de non réponse, les résultats du questionnaire présentaient un intervalle de confiance de 7 %, à un niveau de confiance de 95 %.

Pendant la période faisant l'objet de l'étude, Passeport Canada a reçu une quantité exceptionnelle de demandes de passeports. Pour cette raison, l'organisation a centré beaucoup de ses efforts sur l'amélioration de la capacité de l'organisation à traiter les demandes de passeport, essentiellement au moyen des trois initiatives suivantes : le Programme de renouvellement simplifié, la politique simplifiée pour les répondants et une stratégie d'accroissement de la capacité de traitement.

Passeport Canada fonctionne au moyen d'un fonds renouvelable (recouvrement des coûts) et tire des revenus des frais imposés aux utilisateurs (personnes présentant des demandes de passeport). Toutefois, dans des circonstances exceptionnelles, il arrive que l'organisation reçoive du financement du gouvernement du Canada pour d'importants projets, comme des initiatives de sécurité nationale (p. ex. repenser des processus afin de répondre aux nouvelles exigences en matière de passeports).

Passeport Canada est un organisme de service spécial, qui relève du ministre des Affaires étrangères; son personnel de plus de 2 400 employés est réparti dans 33 bureaux régionaux et dans la direction centrale de la région de la capitale nationale.

## *Passeport Canada*

Le Bureau du directeur général des élections est communément appelé « Elections Canada ». Les responsabilités d'Elections Canada sont notamment de garantir que tous ont accès au processus électoral, de fournir aux citoyens des programmes de formation et d'information sur le système électoral, de tenir à jour le Registre national des électeurs, de veiller à l'application des lois et des règlements relatifs aux élections et de toujours être prêt à tenir des scrutins. Elections Canada et son personnel d'un peu plus de 400 employés sont financés au moyen de crédits annuels pour payer le salaire de ses employés permanents à plein temps, et au moyen d'autorisations légales, qui fournissent à l'organisation les ressources nécessaires pour toutes les autres dépenses. Tout cela garantit que l'organisation demeure prête en tout temps à tenir un scrutin, quelle fonctionne indépendamment du gouvernement et que les partis politiques n'exercent aucune influence sur elle. La tâche principale des travailleurs occasionnels consiste à appuyer l'administration des scrutins. Par exemple, durant la période visée par cette étude, Elections Canada s'est préparé en vue de deux scrutins potentiels, une élection générale et sept élections partielles.

## *Bureau du directeur général des élections*

Durant la période visée par l'étude, Patrimoine canadien comptait plus de 2 300 employés au service de la population canadienne par l'entremise de cinq bureaux régionaux et de 22 points de service situés partout au pays. Patrimoine Canada maintient également une présence sur la scène internationale grâce à cinq agents de développement du commerce culturel affectés à l'étranger dans des endroits stratégiques pour stimuler le commerce culturel international.



## Annexe 2 – Aperçu des quatre organisations types étudiées

### *École de la fonction publique du Canada*

L'École de la fonction publique du Canada (EFP) a vu le jour le 1<sup>er</sup> avril 2004, aux termes de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*, par suite de l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'École de la fonction publique du Canada*.

L'École découle de la fusion des trois organisations suivantes, qui fournissaient auparavant des services de perfectionnement, de formation et d'apprentissage à tous les fonctionnaires : Formation linguistique Canada, Formation et perfectionnement Canada et le Centre canadien de gestion. L'École fait partie du portefeuille du Conseil du Trésor du Canada. Bien qu'elle soit une organisation fédérale réalisant des activités dans l'ensemble du pays, environ 86 % de son effectif (près de 800 employés) travaillent dans la RCN.

La *Loi* confère à l'École le vaste mandat d'accroître l'excellence et la responsabilité au sein de la fonction publique. Elle réalise son mandat en veillant à ce que les fonctionnaires possèdent les connaissances et les compétences nécessaires pour accomplir leur travail efficacement, en aidant les administrateurs généraux à répondre aux besoins de leur organisation en matière d'apprentissage et en poursuivant l'excellence dans ses activités d'administration et de gestion publiques.

Bien que l'École reçoive des fonds alloués pour ses activités d'apprentissage de base (notamment, pour les activités de formation présentées dans la Politique en matière d'apprentissage, de formation et de perfectionnement), environ 40 % du budget de fonctionnement dont elle dispose proviennent des frais qu'elle impose aux ministères et organismes pour les services et les produits d'apprentissage qu'elle leur offre. Pendant les deux années précédant la période étudiée, les revenus qu'elle a générés ont plus que doublé. L'École, de par son fonctionnement en recouvrement des coûts et l'augmentation considérable de ses revenus, s'est vue recourir de façon croissante à des travailleurs occasionnels pour la prestation de ses services d'apprentissage.

### *Patrimoine canadien*

Le ministère du Patrimoine canadien a été créé en 1993 en conformité avec la *Loi sur le ministère du Patrimoine canadien* à partir d'éléments provenant des anciens ministères des Communications, de la Santé nationale et du Bien-être social, du Multiculturalisme et de la Citoyenneté, de l'Environnement et du Secrétariat d'État du Canada.

Le ministère du Patrimoine canadien joue un rôle de premier plan dans la vie culturelle, civique et économique des Canadiens. Il fait notamment la promotion de la culture, des arts, du patrimoine, des langues officielles, de la citoyenneté et de la participation, et d'initiatives liées aux Autochtones, à la jeunesse et au sport. Le Ministère est responsable de l'organisation de plusieurs événements, tels que les cérémonies nationales et les visites royales, les Jeux olympiques et autres manifestations sportives, les expositions culturelles internationales, et bien d'autres encore. Compte tenu de la nécessité d'emboucher à brefs délais des personnes possédant des compétences spécialisées, Patrimoine canadien a recours à diverses solutions de dotation temporaire afin d'atteindre ses objectifs opérationnels.

## Annexe 1 – Nouveaux employés nommés pour une période indéterminée ayant déjà occupé un poste occasionnel – exercices financiers 2000-2001 à 2008-2009

Le tableau suivant présente le nombre de nouveaux employés nommés pour une période indéterminée ayant déjà travaillé à titre d'occasionnels, ainsi que les groupes professionnels auxquels ils se rattachaient.

Groupe professionnel		Nombre de nouveaux employés nommés pour une période indéterminée (anciens travailleurs occasionnels)
Équipage de navires (SC)	650	
Manœuvres et hommes de métier (GL)	1 831	
Dessin et illustration (DD)	64	
Services divers (GS)	1 288	
Services d'information (IS)	1 207	
Services administratifs (AS)	4 608	
Traitement mécanique des données (DA)	87	
Secrétariat, sténographie et dactylographie (ST)	672	
Chauffage, force motrice et opération de machines fixes (HP)	90	
Soutien technologique et scientifique (EG)	1 436	
Réparation des navires (SR)	329	
Commis aux écritures et règlements (CR)	11 958	
Sciences biologiques (BI)	598	
Enseignement (ED)	209	
Sciences physiques (PC)	551	
Économique, sociologie et statistique (ES)	1 907	
Soutien des sciences sociales (SI)	658	
Chimie (CH)	123	

Source : Système d'information analytique sur les emplois (SIAE), Commission de la fonction publique du Canada

## Équipe de l'étude

Vice-présidente, Direction générale de la vérification et des services de données  
Elizabeth Murphy-Walsh

Directeur général, Direction des services de données et de l'analyse  
Terry Hunt

Directrice, Division de la vérification  
Catherine Gendron

Gestionnaire, Division de la vérification  
Romy Bonneau

Vérificateurs  
Pierre Bélanger  
Julie Guillem-Therrien  
Ghyslène Parent  
Claudia Pilon

Spécialiste fonctionnel  
Paul Pilon



En 1993, une modification a été apportée à la Loi sur l'emploi dans la fonction publique, afin que l'embauche des travailleurs occasionnels devienne une option de dotation à laquelle les gestionnaires subdélégués puissent avoir recours pour répondre efficacement et de façon efficiente aux besoins opérationnels imprévus de courte durée. Notre étude a confirmé que les gestionnaires subdélégués utilisent essentiellement cette option de dotation aux fins prévues. L'étude a également révélé que les travailleurs occasionnels sont souvent d'anciens employés d'agences d'aide temporaire ou des anciens employés de la fonction publique (p. ex. étudiants et retraités).

Bien que nous reconnaissons que les travailleurs temporaires permettent aux organisations de répondre à leurs besoins à court terme ou de retenir les services de spécialistes, les travailleurs occasionnels sont exclus de toutes les dispositions de la LEFP, notamment celles sur le mérite. Lorsque des travailleurs occasionnels sont nommés ultérieurement à des postes pour une période indéterminée, ils sont avantagés par rapport aux autres candidats en raison des connaissances et de l'expérience acquises à titre d'occasionnels. De plus, les organisations mettent souvent la main sur les travailleurs occasionnels grâce aux bassins locaux, ce qui a des répercussions sur les valeurs que sont l'accessibilité et la représentativité.

L'étude a révélé que les organisations auront toujours besoin d'embaucher des travailleurs occasionnels pour des besoins de courte durée. Le problème des gestionnaires subdélégués semble être le besoin d'accéder rapidement à un bassin de candidats qualifiés, sans devoir compter continuellement et exclusivement sur les mêmes sources du marché du travail.

Comme l'ont suggéré les gestionnaires subdélégués et les spécialistes en ressources humaines, une façon de régler le problème serait d'annoncer les possibilités d'emplois occasionnels. Cette stratégie permettrait de créer un bassin de candidats, auquel les gestionnaires subdélégués pourraient avoir recours, au besoin.

## Pièce 2 : Exemple de déclaration d'impartialité

Une autre organisation a également indiqué utiliser des processus externes annoncés afin de créer des bassins de travailleurs occasionnels, dont les gestionnaires subdélégués peuvent se servir pour répondre rapidement aux besoins opérationnels.

Les résultats globaux du questionnaire et des entrevues avec les spécialistes des RH montrent que les quatre organisations ont préféré répondre à leurs besoins opérationnels de courte durée (p. ex. périodes de pointe, charges de travail saisonnières, longues absences imprévues d'employés) en créant des bassins ou des répertoires de candidats pour répondre aux possibilités d'emplois occasionnels.

En entrevues, les spécialistes des RH ont mentionné d'autres pratiques dignes de mention qu'ils jugeaient très utiles pour l'embauche de travailleurs occasionnels, soit les suivantes :

- assurer un suivi et une surveillance périodiques des pratiques d'embauche des travailleurs occasionnels en vue d'améliorer les stratégies de dotation et les plans de ressources humaines;
- élaborer des lignes directrices pour l'embauche d'occasionnels afin que les gestionnaires subdélégués connaissent bien leur rôle et leurs responsabilités à cet égard;
- former sur place les gestionnaires subdélégués pour l'embauche des travailleurs occasionnels;
- tenir à jour les listes présentant les anciens travailleurs occasionnels et les retraités;
- utiliser une déclaration d'impartialité signée attestant que le processus d'embauche du travailleur occasionnel est équitable et exempt de tout favoritisme personnel (voir pièce 2).

Je déclare ce qui suit :

Je n'ai aucun lien de parenté avec la personne embauchée.

Mon lien avec cette personne (s'il en existe un) n'a nullement influencé ma décision et ne constitue pas un conflit d'intérêt réel ou apparent.

Le processus ayant mené à l'embauche de la personne est exempt de toute influence politique ou bureaucratique et ne témoigne d'aucun népotisme ou traitement préférentiel.

[Signature du gestionnaire d'embauche]

Le problème pour ces gestionnaires subdélégués semble être le besoin d'accéder rapidement à un bassin de travailleurs occasionnels, sans devoir continuellement et exclusivement sur les mêmes sources du marché du travail.

## Pratiques dignes de mention en ce qui concerne l'embauche de travailleurs occasionnels

Nous avons demandé aux spécialistes des RH et aux gestionnaires subdélégués des organisations de nous donner des exemples de pratiques qu'ils jugeaient dignes de mention pour l'embauche des travailleurs occasionnels. La plupart des gestionnaires subdélégués qui ont répondu à l'appel (96 sur 117, ou 82 %) ont indiqué qu'ils n'étaient au courant d'aucune pratique particulière pour l'embauche d'occasionnels.

Nous avons également demandé des suggestions pour améliorer la façon dont les travailleurs occasionnels sont embauchés au sein de la fonction publique fédérale. Nous avons reçu des réponses de 31 gestionnaires subdélégués (27 %). La plus fréquente suggestion était de créer un répertoire ou un bassin dans lesquels figurerait le nom de personnes qualifiées (16 fois ou 52 % de toutes les réponses).

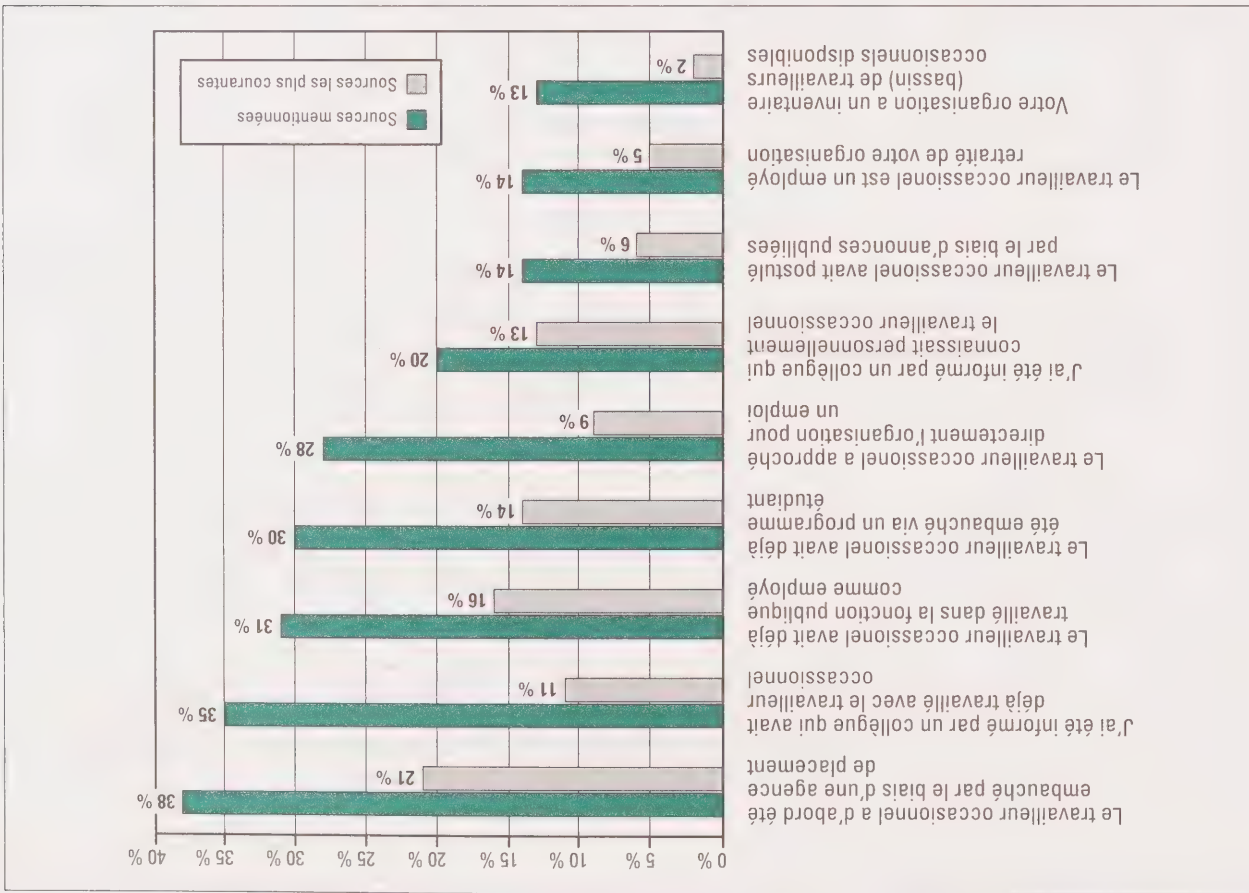
Une organisation a indiqué que l'un de ses secteurs embauchait des travailleurs occasionnels spécialisés pour un travail bien précis. Ce secteur fonctionne selon le principe du recouvrement des coûts, et le besoin de personnel spécialisé pour effectuer le travail est souvent imprévisible et cyclique, et n'est que de courte durée. Par conséquent, il est impossible d'embaucher des personnes pour une période indéterminée. Pour cette raison, l'organisation annonce des possibilités d'emplois occasionnels et d'emplois de durée déterminée afin de répondre aux besoins du service (voir pièce 1).

## Pièce 1 : Annoncer des possibilités d'emplois occasionnels et d'emplois de durée déterminée

Le gouvernement fédéral affiche des possibilités d'emplois occasionnels et d'emplois de durée déterminée sur le site *emplois.gc.ca*, le portail de recrutement de la Commission de la fonction publique du Canada (processus externes annoncés, ouverts au grand public). Les personnes qui possèdent les qualifications requises sont répertoriées dans un bassin de candidats préqualifiés. Les gestionnaires subdélégués peuvent ensuite utiliser ce bassin pour doter des postes de durée déterminée ou des postes occasionnels en vue de répondre aux besoins du service.



### Graphique 3 : Source des travailleurs occasionnels



Le **graphique 3** indique que les gestionnaires subdélégués préfèrent embaucher des travailleurs occasionnels qui ont déjà travaillé à la fonction publique fédérale. En fait, presque 70 % des répondants ont indiqué que la plupart des travailleurs occasionnels satisfont à ce critère. En outre, 13 % des répondants ont indiqué avoir embauché des travailleurs occasionnels que des collègues connaissaient personnellement, ce qui soulève des préoccupations quant au respect de la valeur de l'impartialité.

Comme l'indique le **graphique 2**, les répondants ont indiqué dans le questionnaire qu'ils embauchaient des travailleurs occasionnels principalement pour deux raisons, soit afin de doter rapidement, pour une courte durée, des postes vacants de façon imprévue et afin de retenir les services d'employés spécialisés. Le **graphique 3** montre d'où proviennent le plus souvent les travailleurs occasionnels. Comme il a déjà été mentionné, il y a de fortes chances que des personnes embauchées comme travailleurs occasionnels soient nommées au sein de la fonction publique, en raison de l'expérience acquise durant leur période d'emploi occasionnel. Ces facteurs soulèvent des inquiétudes pour le respect des valeurs de nomination que sont la justice, l'accessibilité, la transparence et la représentativité.

## *Les gestionnaires subdélégés embauchent surtout des travailleurs occasionnels qui ont acquis de l'expérience au sein de la fonction publique*

Notre étude a révélé que les gestionnaires subdélégés trouvent principalement des candidats pour leurs postes occasionnels parmi les personnes qui ont déjà travaillé au sein de la fonction publique et qui font partie de l'une des trois catégories suivantes :

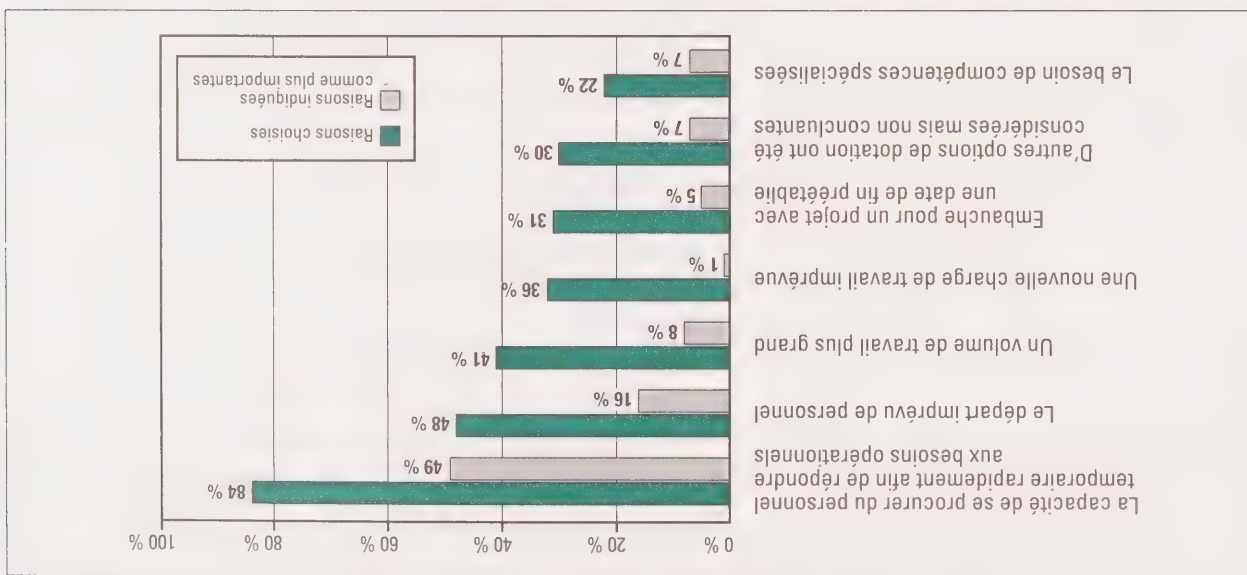
- anciens employés d'agences d'aide temporaire (particulièrement dans la RCN);
- anciens employés de la fonction publique (la source la plus souvent mentionnée par les gestionnaires subdélégés des autres régions);
- anciens étudiants (principalement dans les autres régions).

Deux groupes de personnes ont été nommés le plus souvent, même si c'est dans une proportion différente dans la RCN et dans les autres régions. En tout, 38 % des gestionnaires subdélégés ont nommé les anciens employés d'agences d'aide temporaire (43 % dans la RCN, par rapport à 21 % dans les autres régions). Au total, 35 % des gestionnaires subdélégés ont nommé les personnes qui ont déjà travaillé avec un collègue (40 % dans la RCN, par rapport à 16 % dans les autres régions). D'un autre côté, 47 % des répondants des régions et 22 % des répondants de la RCN ont mentionné les personnes qui ont communiqué directement avec l'organisation en vue de trouver un emploi. Nos entrevues avec les spécialistes des RH ont confirmé ces constatations.

Les résultats de ce questionnaire de collecte d'information – qui ont ensuite été confirmés lors des entrevues avec les spécialistes des RH – montrent que les gestionnaires subdélégés comptent dans une mesure plutôt importante, sur les agences d'aide temporaire comme source des travailleurs occasionnels (particulièrement dans la RCN). Parce qu'elle demeure préoccupée par le recrutement dans des postes permanents à partir des travailleurs temporaires, la CFP a choisi d'examiner, au sein de quelques organisations régies par la LEFP, la nomination subséquente à des postes permanents de personnes provenant initialement d'agences d'aide temporaire. Les constatations seront diffusées dans un rapport de la CFP, qui devrait être publié en 2010.

**Le graphique 3** montre l'ensemble des réponses au questionnaire sur les façons dont les gestionnaires subdélégés apprennent la disponibilité de candidats potentiels pour des postes occasionnels, ainsi que sur la façon de faire qui est à leur avis la plus courante.

## Graphique 2 : Raisons pour lesquelles les gestionnaires subdélégués embauchent des travailleurs occasionnels



Source : Direction générale de la vérification et des services de données, Commission de la fonction publique du Canada

Environ la moitié des personnes qui ont rempli le questionnaire (56 % dans les régions et dans la RCN) ont indiqué que leur besoin d'embaucher des travailleurs occasionnels est demeuré le même depuis les deux dernières années et une proportion similaire des répondants (50 %) ont indiqué qu'ils croyaient que les choses resteraient ainsi durant les deux prochaines années. Seul un petit nombre des répondants des régions et de la RCN (environ 15 %) croient que leur organisation fera plus appel à des travailleurs occasionnels au cours des deux prochaines années.



- L'Australie, le Canada, la Nouvelle-Zélande et les États-Unis affichent parfois des possibilités d'emploi sur leurs sites Web gouvernementaux.
- L'Australie tient une liste des travailleurs occasionnels et des retraités qui peuvent se voir offrir des emplois à court préavis.
- Le service postal des États-Unis tient un répertoire de travailleurs occasionnels.

## Facteurs influant sur le besoin d'embaucher des travailleurs occasionnels

### *Les organisations embauchent des travailleurs occasionnels pour répondre à des besoins opérationnels imprévus de courte durée*

Le questionnaire de collecte d'information demandait aux gestionnaires subdélégués de choisir, dans une liste, toutes les raisons pour lesquelles ils embauchent des travailleurs occasionnels, puis de signaler les raisons les plus importantes pour eux (voir **graphique 2**). La raison qui est ressortie le plus souvent est la suivante: l'embauche des travailleurs occasionnels leur permet de se doter d'un effectif temporaire et d'ainsi répondre aux besoins opérationnels (84 %). Cette raison a été donnée comme étant la plus importante (49 %). Nos entrevues avec les spécialistes des RH ont confirmé ces constatations.

Deux des organisations que nous avons étudiées fonctionnent selon le principe du recouvrement des coûts pour certains de leurs services. Lors de nos premières rencontres avec les cadres supérieurs et les spécialistes des RH de ces organisations, ceux-ci ont indiqué qu'ils embauchaient principalement des travailleurs occasionnels en raison de leur mode de fonctionnement (recouvrement des coûts).

Certains motifs ont été invoqués plus souvent par les gestionnaires subdélégués de la RCN, notamment le besoin d'employés spécialisés (besoin mentionné par 27 % des répondants de la RCN et par 5 % des répondants des autres régions) et la nécessité de terminer un projet à la date fixe prévue (nécessité mentionnée par 36 % des répondants de la RCN et par 16 % des répondants des autres régions).

## Revue de la documentation

*La gestion de l'embauche d'occasionnels varie d'une fonction publique à l'autre*

Nous avons examiné la documentation des fonctions publiques des sept pays suivants afin de vérifier si elles embauchaient des travailleurs occasionnels pour répondre à leurs besoins organisationnels :

- Australie;
- Colombie-Britannique;
- Canada;
- France;
- Nouvelle-Zélande;
- Royaume-Uni;
- États-Unis.

Tout d'abord, nous avons cherché des documents sur les sites Web de chacune des fonctions publiques. Ensuite, nous avons demandé des renseignements supplémentaires, au besoin.

Voici ce qu'a révélé notre revue de la documentation :

- Chacune des fonctions publiques a sa propre définition du travailleur occasionnel. Toutefois, la majorité s'accorde sur le point suivant : les travailleurs occasionnels sont embauchés temporairement et ne bénéficient pas de la protection d'emploi des employés permanents ou n'ont pas droit aux mêmes avantages sociaux que ces derniers.
- Les fonctions publiques à l'étude ont toutes recours aux travailleurs occasionnels pour les mêmes raisons, soit pour combler les besoins de travail à court terme, embaucher des personnes spécialisées et recruter du personnel pour des projets à calendrier d'exécution fixe.
- Nous avons observé des différences importantes dans les lois, les politiques et les conditions d'emploi applicables aux travailleurs occasionnels au sein des sept fonctions publiques examinées. Par exemple, au Canada, une période d'emploi occasionnel ne peut durer plus de 90 jours ouvrables par année civile (un maximum de 165 jours ouvrables pour ce qui est du Bureau du directeur général des élections), tandis qu'au Royaume-Uni et aux États-Unis, ce type de nomination peut durer 12 mois (et se prolonger jusqu'à 24 mois, dans des circonstances exceptionnelles).
- Aucune des fonctions publiques n'a de stratégie centralisée pour l'embauche des travailleurs occasionnels.



■ **Questionnaire.** Nous avons envoyé un questionnaire de collecte d'information à tous les gestionnaires subdélégués qui travaillaient au sein des quatre organisations à l'étude. Ce questionnaire visait à déterminer comment les candidats pour les emplois occasionnels étaient référés et pourquoi les organisations embauchaient des travailleurs occasionnels. Nous avons également essayé de cerner toutes les pratiques dignes de mention en matière d'embauche des travailleurs occasionnels. Parmi les 262 gestionnaires subdélégués que nous avons invités à participer à l'étude, 117 ont répondu au questionnaire, ce qui équivaut à un taux de réponse global de 45 %. La plupart des répondants travaillaient dans la région de la capitale nationale (80 %); presque tous (97 %) exerçaient des pouvoirs subdélégués depuis plus d'un an.

Pour plus de détails sur les méthodes utilisées dans le cadre de l'étude, consultez l'**Annexe 3**, qui se trouve à la fin du présent rapport.



Sources de données

Les données pour l'étude ont été tirées des activités suivantes :

- **Revue de la documentation de base.** Afin d'établir un contexte, nous avons d'abord examiné les documents des organismes centraux fédéraux, des gouvernements provinciaux et des gouvernements d'autres pays portant sur l'embauche d'occasionnels. Nous nous sommes tout spécialement penchés sur quatre domaines d'intérêts, soit les suivants : la définition de l'emploi occasionnel, la source des travailleurs occasionnels, le cadre législatif et les motifs d'embauche de travailleurs occasionnels.
- **Des entrevues.** Nous nous sommes entretenus avec 25 spécialistes des ressources humaines (RH) des quatre organisations à l'étude. Ce sont les organisations elles-mêmes qui ont choisi les spécialistes; elles ont choisi ceux qui connaissent bien les pratiques menant à l'embauche des travailleurs occasionnels. Le **tableau 2** présente, pour chaque organisation, le nombre de spécialistes qui ont été interrogés.

**Tableau 2 : Nombre de spécialistes des ressources humaines interrogés dans chacune des organisations**

Organisation	Nombre de spécialistes des RH
École de la fonction publique du Canada	3
Patrimoine canadien	10
Bureau du directeur général des élections	5
Passeport Canada	7
Total	25

Source : Direction générale de la vérification et des services de données, Commission de la fonction publique du Canada

- **Revue de la documentation.** Nous avons examiné les documents sur l'emploi occasionnel de chacune des organisations à l'étude. Nous avons trouvé peu d'information sur leur recours aux travailleurs occasionnels, mais nous avons pu examiner les lignes directrices, les feuilles de suivi, les formulaires d'embauche et d'autres documents pertinents.

L'étude combine des méthodes qualitatives et quantitatives visant à définir et à analyser l'embauche des travailleurs occasionnels dans quatre organisations, entre le 1<sup>er</sup> avril 2007 et le 31 mars 2008.

Le choix des organisations a été effectué en fonction des trois critères suivants :

- le recours à l'embauche d'occasionnels au sein de l'organisation et sa fréquence, par rapport à l'effectif moyen total;
- l'effectif de l'organisation (taille moyenne ou grande taille);
- le fait que la Commission de la fonction publique a récemment réalisé des vérifications ou des études concernant l'organisation ou prévoyait le faire sous peu.

Le **tableau 1** présente plus de détails sur les organisations choisies.

Tableau 1 : Organisations étudiées

Organisation	Effectif total, 2007-2008	Taille*	Employés occasionnels, 2007-2008	Employés % de l'effectif total
École de la fonction publique du Canada	789	Moyenne	276	35,0
Patrimoine canadien	2 384	Grande	299	12,5
Bureau du directeur général des élections	423	Moyenne	324	74,7
Passport Canada	2 499	Grande	693	27,7

**Source :** Direction générale de la vérification et des services de données, Commission de la fonction publique du Canada

\* Selon la définition de la Commission de la fonction publique dans les rapports sommaires sur la responsabilisation organisationnelle en matière de dotation.

Bien que les organisations précitées possèdent des mandats différents et qu'elles aient donné diverses raisons pour recourir aux travailleurs occasionnels, elles avaient toutes le même but premier, soit de répondre de manière efficace et efficiente aux exigences opérationnelles de leur organisation.

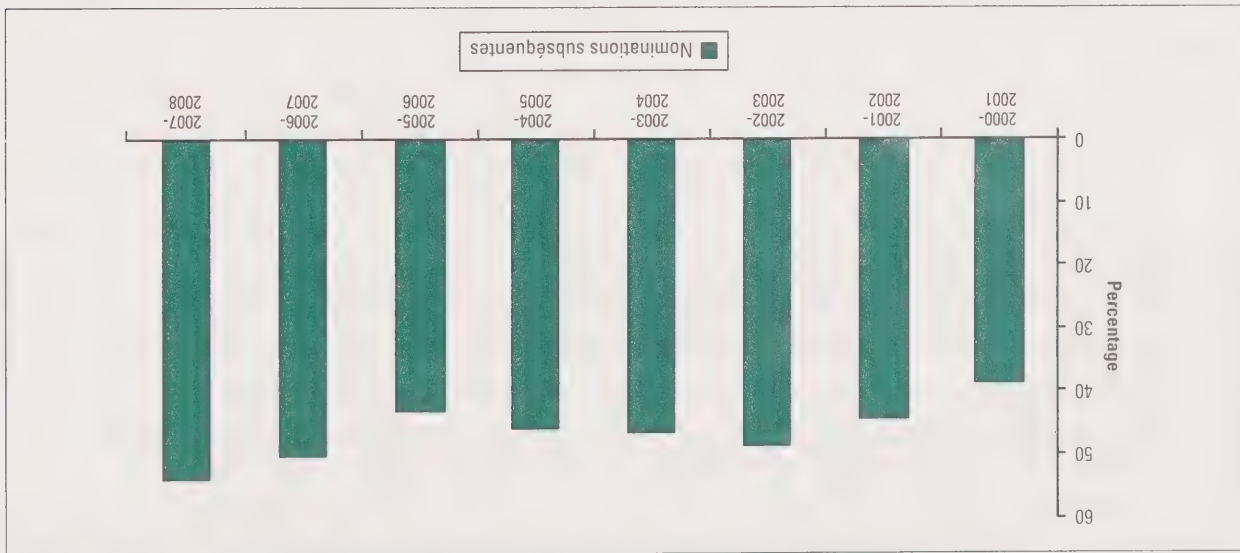
Pour plus de détails sur les organisations choisies aux fins de cette étude, voir l'**Annexe 2** à la fin du rapport d'étude.

Les spécialistes des ressources humaines (RH) orientent habituellement les gestionnaires subdélégués durant tout le processus d'embauche; ceux-ci veillent à ce que les gestionnaires subdélégués déploient une énergie suffisante pour la planification des ressources humaines de leur organisation. En outre, les spécialistes des RH peuvent également exercer une fonction de remise en question afin de garantir que les processus respectent les valeurs de nominations et sont conformes à la responsabilité des administrateurs généraux.

**Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCT).** Le SCT appuie le Conseil du Trésor (CT) dans son rôle d'employeur chargé de déterminer et de réglementer les traitements, les heures de travail, les dispositions se rattachant aux congés et les autres conditions de travail pour les employés occasionnels. Toutes ces conditions sont énoncées dans la Politique sur les conditions d'emploi du CT. En outre, dans le but d'appuyer les administrateurs généraux et les employés de leur organisation qui sont chargés d'administrer les conditions d'emploi, le SCT fournit l'orientation, les lignes directrices et la formation nécessaires sur les politiques et les instruments stratégiques connexes.



**Graphique 1 : Pourcentage d'anciens travailleurs occasionnels nommés ultérieurement à des postes en vertu de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique**



Source : Système d'information analytique sur les emplois (SIAE), Commission de la fonction publique du Canada

Les quatre principaux groupes professionnels dans lesquels ont été nommés pour une période indéterminée le plus d'anciens travailleurs occasionnels et le plus d'employés qui occupaient un poste de durée déterminée sont les suivants : Commis aux écritures et règlements (CR), Services administratifs (AS), Économique, sociologie et statistique (ES) et Manœuvres et hommes de métier (GL). Pour plus de détails, voir l'*Annexe 1*.

## Rôles et responsabilités

Plusieurs acteurs clés participent à l'embauche des travailleurs occasionnels.

**Commission de la fonction publique.** La LEFP confère à la CFP le pouvoir de procéder à des nominations de personnes de l'extérieur ou de personnes travaillant déjà au sein de la fonction publique. Selon la *Loi*, la CFP peut déléguer ce pouvoir aux administrateurs généraux au moyen d'une entente écrite appelée l'Instrument de délégation et de responsabilisation en matière de nomination (IDRN), qui doit être signée par les deux parties.

**Ministères et organismes.** L'IDRN comprend une liste qui précise les pouvoirs de nomination et les pouvoirs connexes que la CFP peut déléguer aux administrateurs généraux, dont le pouvoir d'embaucher des travailleurs occasionnels. Conformément à la LEFP, les administrateurs généraux peuvent ensuite subdéléguer le pouvoir d'embaucher des travailleurs occasionnels aux personnes de leur choix qui travaillent au sein de leur organisation. Les gestionnaires subdélégués jouent un rôle capital dans l'embauche des travailleurs occasionnels.

Dans son *Rapport annuel 2008-2009*, la CFP indiquait qu'en date du 31 mars 2009, l'effectif des organisations qui ont signé un Instrument de délégation et de responsabilisation en matière de nomination (IDRN) avec la CFP comptait en tout 7 162 travailleurs occasionnels, ce qui représente 3,5 % de l'effectif total (204 265) des organisations reflétant donc une diminution de 4,2 % du nombre de travailleurs occasionnels par rapport à l'année financière précédente.

Aux fins du *Rapport annuel 2008-2009*, la CFP a mis à jour son étude d'octobre 2007 intitulée « *Les nouveaux fonctionnaires nommés pour une période indéterminée : qui sont-ils?* ». L'étude originale portait sur la période allant du 1<sup>er</sup> avril 1998 au 31 mars 2006, et sa mise à jour sur la période allant du 1<sup>er</sup> avril 2008 au 31 mars 2009. Cette mise à jour a révélé que le taux de recrues possédant de l'expérience à titre de travailleurs occasionnels est passé de 29 % (étude originale) à 34 % en 2008-2009. Cette augmentation laisse entendre que l'on a privilégié certains candidats ayant acquis de l'expérience à la fonction publique fédérale à titre des travailleurs occasionnels.

En outre, aux fins du *Rapport annuel 2008-2009*, la CFP a mis à jour son étude d'octobre 2007 intitulée « *Dans quelle mesure les membres du personnel temporaire deviennent-ils des fonctionnaires en vertu de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique?* ». L'étude originale indiquait que, pour la période allant d'avril 1995 à mars 2005, une moyenne de 41 % des nouveaux travailleurs occasionnels avaient ensuite été embauchés en vertu de la LBEFP. La mise à jour de l'étude s'est intéressée aux périodes d'emploi dans des postes occasionnels entre les années 2000-2001 et 2007-2008.

Le **graphique 1** montre le pourcentage des périodes d'emploi dans des postes occasionnels ayant mené à des nominations en vertu de la LBEFP pour les exercices financiers de 2000-2001 à 2007-2008. Pendant cette période, une moyenne de 48 % des travailleurs occasionnels ont été nommés ultérieurement. En outre, plus des deux tiers (69 %) de ces travailleurs ont été nommés à des postes pour une période indéterminée. C'est dans la région de la capitale nationale que le pourcentage de nominations ultérieures est le plus grand, soit de 57 %, par rapport à 42 % dans les autres régions. La durée de la période précédant les nominations en vertu de la LBEFP est inférieure à une année; cette durée demeure inchangée depuis l'étude originale, qui portait sur les exercices financiers de 1995-1996 à 2004-2005.

<sup>1</sup> Loi sur l'emploi dans la fonction publique (2003, ch. 22), articles 12, 13 et 50.1.

Jusqu'en 1993, les décrets d'exclusion étaient utilisés pour invalider les dispositions de la LEFP sur le mérite; ainsi, certains ministères et organismes ont pu embaucher des employés pour une durée déterminée de moins de six mois, dans des circonstances spéciales. En 1993, une modification apportée à la LEFP indiquait désormais que ses dispositions n'étaient pas applicables aux travailleurs occasionnels, particulièrement pour le mérite. Cette modification visait à aider les organisations à répondre à leurs besoins opérationnels à court terme. Les ministères et organismes pouvaient embaucher des travailleurs occasionnels pour une durée maximale de 125 jours par année.

Lorsque la nouvelle LEFP est entrée en vigueur en 2005, elle établissait une nouvelle limite pour la période d'emploi des occasionnels; dès lors, ils ne pouvaient être embauchés au sein d'une organisation que pour une période maximale de 90 jours ouvrables par année civile. La Loi établissait une exception pour le Bureau du directeur général des élections, qui pouvait embaucher des occasionnels pour une période pouvant aller jusqu'à 165 jours ouvrables par année, pendant une élection, une élection partielle ou un référendum<sup>1</sup>.

Les travailleurs occasionnels ne peuvent pas participer aux processus de nomination internes, et les dispositions relatives au mérite ne s'appliquent pas à eux. Les processus de sélection ne servent habituellement pas à recruter des travailleurs occasionnels. Par conséquent, leur source demeure imprécise et non réglementée.

## Contexte

- Identification des sources de travailleurs occasionnels sur le marché du travail.
  - Détermination des facteurs principaux et des raisons qui sous-tendent l'utilisation de l'emploi occasionnel.
  - Description de pratiques dignes de mention concernant l'embauche de travailleurs occasionnels.
- L'étude porte sur la période allant du 1<sup>er</sup> avril 2007 au 31 mars 2008, et traitera des domaines d'intérêt ou des paramètres suivants :
- Étant donné la possibilité que les travailleurs occasionnels soient ultérieurement nommés à des postes au sein d'organisations régies par la LEFP, la CFP souhaiterait connaître les raisons d'être de l'embauche des travailleurs occasionnels, ainsi que comprendre ce qui amène les organisations à d'abord envisager l'embauche de candidats à titre de travailleurs occasionnels.

## Buts et objectifs de l'étude



Bien que les emplois occasionnels soient de par leur nature temporaires, une grande proportion des travailleurs occasionnels sont ensuite nommés à des postes de durée déterminée ou pour une période indéterminée, au titre de la LEFP. En 2007, la CFP a publié une étude intitulée « *Dans quelle mesure les membres du personnel temporaire deviennent-ils des fonctionnaires en vertu de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique* », qui s'intéressait à cette tendance. Cette étude a révélé que, pour la période allant d'avril 1995 à mars 2005, une moyenne de 41 % des nouveaux travailleurs occasionnels ont ensuite été embauchés en vertu de la LEFP. Une mise à jour de cette étude a été faite aux fins du *Rapport annuel 2008-2009* de la CFP, en vue de l'analyse de l'embauche des travailleurs occasionnels entre les années 2000-2001 et 2007-2008. Pendant cette période, une moyenne de 48 % des travailleurs occasionnels ont ensuite été nommés à des postes. La dernière mise à jour de l'étude a révélé que le pourcentage de travailleurs occasionnels nommés par la suite à des postes était plus important dans la région de la capitale nationale (57 %) que dans les autres régions (42 %).

En 2007, la CFP a publié une autre étude intitulée « *Les nouveaux fonctionnaires nommés pour une période indéterminée : qui sont-ils ?* », qui portait sur la période allant du 1<sup>er</sup> avril 1998 au 31 mars 2006. L'étude a révélé que plus de 80 % des nouveaux fonctionnaires nommés pour une période indéterminée avaient déjà travaillé au sein de la fonction publique et que la plupart d'entre eux (75 %) avaient déjà travaillé à titre de travailleurs occasionnels ou d'employés nommés pour une période déterminée, ou les deux. Une mise à jour de cette étude pour les exercices financiers allant de 2000-2001 à 2008-2009 a montré que 69 % des nouveaux employés nommés pour une période indéterminée avaient déjà travaillé à la fonction publique en qualité des travailleurs occasionnels ou d'employés nommés pour une durée déterminée, ou les deux. En outre, elle a révélé que 8 % des nouveaux fonctionnaires nommés pour une durée indéterminée avaient déjà travaillé à la fonction publique ou de stagiaires, ou avaient déjà occupé des postes au sein d'organisations fédérales qui n'étaient pas assujetties à la LEFP.

Nous reconnaissons que les organisations puissent avoir besoin d'employés temporaires pour répondre à leurs besoins à court terme ou parce qu'ils ont besoin de services d'experts. Toutefois, il faut se rappeler que les dispositions de la LEFP – notamment celles concernant le mérite – ne s'appliquent pas aux travailleurs occasionnels. Dans les situations où ces travailleurs occasionnels posent leur candidature à des postes pour une période indéterminée, ces derniers sont avantagés par rapport aux autres en raison de tout ce qu'ils ont acquis (connaissances et expérience) pendant qu'ils travaillaient en qualité d'occasionnels. En outre, les travailleurs occasionnels proviennent souvent de bassins locaux, ce qui a des effets sur la conformité avec les valeurs d'accessibilité et de représentativité.



## Le rôle de la Commission de la fonction publique en matière de dotation

La Commission de la fonction publique du Canada (CFP) est un organisme indépendant qui se rapporte au Parlement et dont le mandat consiste à préserver l'intégrité du système de dotation de la fonction publique et la neutralité politique de la fonction publique. La CFP recrute, au sein de la fonction publique, des Canadiens qualifiés et elle élabore des politiques afin de s'assurer que les processus de nomination respectent les valeurs fondamentales en matière de nomination du mérite et de l'impartialité ainsi que les valeurs de justice, d'accessibilité, de transparence et de représentativité.

Dans le cadre de l'exercice de sa fonction de surveillance, la CFP réalise des vérifications, des études, des évaluations et des enquêtes dans le but de garantir l'efficacité du système de dotation de la fonction publique et d'y apporter des améliorations, au besoin. Les études sur la dotation visent à mieux comprendre le système de dotation, à déceler des problèmes de dotation potentiels et à déterminer les leçons apprises et les pratiques exemplaires. Les études sont essentiellement de nature exploratoire; elles servent à établir une gamme de méthodes pour l'examen des diverses questions d'intérêt.

## Enjeu de l'étude

Comme de nombreuses autres grandes organisations, la fonction publique fédérale compte sur du personnel temporaire pour pouvoir continuellement servir les Canadiens. Ce personnel comprend des employés provenant d'agences d'aide temporaire, des travailleurs occasionnels, des stagiaires et des employés nommés pour une période déterminée. Grâce à ce personnel, les gestionnaires subdélégués de la fonction publique peuvent répondre aux besoins de dotation à court terme de leur organisation, avec souplesse et efficacité.

En 1993, une modification a été apportée à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (LEFP), de la LEFP – notamment celles sur le mérite – ne s'appliquent pas aux travailleurs occasionnels. Selon la *Loi*, les travailleurs occasionnels ne sont pas des fonctionnaires et ne peuvent être embauchés au sein d'une organisation que pour une période d'au plus 90 jours ouvrables par année civile; toutefois, pour le Bureau du directeur général des élections, la période maximale est de 165 jours ouvrables par année civile, lors d'une élection fédérale, d'une élection partielle ou d'un référendum. En outre, les travailleurs occasionnels ne peuvent participer aux processus de dotation internes, comme le peuvent les employés nommés pour une durée déterminée ou une période indéterminée.

Comme de nombreuses autres grandes organisations, la fonction publique fédérale compte sur du personnel temporaire pour pouvoir continuellement servir les Canadiens. Ce personnel comprend des employés provenant d'agences d'aide temporaire, des travailleurs occasionnels, des stagiaires et des employés nommés pour une durée déterminée. Grâce à ce personnel, les gestionnaires subdélégués de la fonction publique peuvent répondre aux besoins de dotation à court terme de leur organisation, avec souplesse et efficacité. En 1993, une modification a été apportée à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (LEFP), pour que le travail occasionnel devienne une solution de dotation temporaire.

Notre étude avait les objectifs suivants : déterminer et décrire la source des travailleurs occasionnels, cerner les facteurs déterminants et les raisons sous-jacentes à l'embauche d'occasionnels, et décrire les pratiques dignes de mention d'embauche des travailleurs occasionnels.

Pour notre étude, nous avons choisi quatre organisations, soit deux de grande taille (2 000 employés et plus) et deux de taille moyenne (de 350 à 1 999 employés).

Dans le cadre de l'étude, nous avons examiné la documentation sur l'embauche des travailleurs occasionnels dans d'autres fonctions publiques. Nous avons constaté que la définition de « travailleur occasionnel » varie d'une fonction publique à l'autre. Toutefois, les travailleurs occasionnels sont souvent embauchés de façon temporaire; ils bénéficient habituellement d'une protection d'emploi limitée et sont généralement inadmissibles aux avantages sociaux.

Nous avons également observé que les gestionnaires subdélégués des organisations à l'étude embauchaient des travailleurs occasionnels surtout parce que c'était une façon rapide de trouver du personnel temporaire pour répondre aux besoins opérationnels imprévus, de courte durée. En outre, les organisations ont recours à l'embauche d'occasionnels afin de combler les manques créés par l'absence prolongée d'employés, de recruter le personnel spécialisé dont elles ont besoin et de réaliser des projets selon un calendrier fixe.

Notre étude a révélé que les emplois occasionnels sont pourvus en faisant appel aux trois catégories de personnes suivantes : d'anciens employés d'agences d'aide temporaire, tout spécialement dans la région de la capitale nationale, d'anciens employés de la fonction publique (dont les retraités) et d'anciens étudiants qui ne satisfont plus aux exigences des programmes d'emploi pour étudiants. Une caractéristique regroupe ces trois types de personnes pour les postes occasionnels : ils ont tous déjà travaillé au sein de la fonction publique.

Liste des tableaux

Tableau 1 : Organisations étudiées.....10

Tableau 2 : Nombre de spécialistes des ressources humaines interrogés  
dans chacune des organisations.....11

Tableau 3 : Taux de réponse au questionnaire de collecte d'information pour  
chacune des organisations .....26



# Table des matières

3	Points saillants
4	Introduction
4	Le rôle de la Commission de la fonction publique en matière de dotation
4	Enjeu de l'étude
6	Buts et objectifs de l'étude
6	Contexte
8	Rôles et responsabilités
10	Méthodologie
10	Stratégie
11	Sources de données
13	Résultats de l'étude
13	Revue de la documentation
14	Facteurs influant sur le besoin d'embaucher des travailleurs occasionnels
16	Source des travailleurs occasionnels
18	Pratiques dignes de mention en ce qui concerne l'embauche de travailleurs occasionnels
20	Mot de la fin
21	Équipe de l'étude
22	Annexes
22	Annexe 1 – Nouveaux employés nommés pour une période indéterminée ayant déjà occupé un poste occasionnel – exercices financiers 2000-2001 à 2008-2009
23	Annexe 2 – Aperçu des quatre organisations types étudiées
25	Annexe 3 – Méthodologie et définitions
27	Annexe 4 – Glossaire
8	Graphique 1 : Pourcentage d'anciens travailleurs occasionnels nommés ultérieurement à des postes en vertu de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique
15	Graphique 2 : Raisons pour lesquelles les gestionnaires subdélégués embauchent des travailleurs occasionnels
17	Graphique 3 : Source des travailleurs occasionnels

## Liste des graphiques



# L'emploi occasionnel : Sources et pratiques

Une étude de la Commission de la fonction  
publique du Canada

Octobre 2010





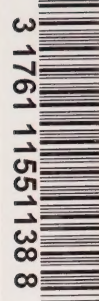
Commission de la fonction publique du Canada  
300, avenue Laurier Ouest  
Ottawa (Ontario) K1A 0M7  
Canada

Téléphone : 613-992-9562  
Télécopieur : 613-992-9352

Vous pouvez également consulter le présent rapport sur notre site Web,  
à l'adresse [www.psc-cfp.gc.ca](http://www.psc-cfp.gc.ca).

N° de catalogue : SC3-149/2010  
ISBN : 978-1-100-51534-2

© Sa Majesté la Reine du Canada, représentée par  
la Commission de la fonction publique du Canada, 2010



Octobre 2010

Une étude de la Commission de la fonction  
publique du Canada

## L'emploi occasionnel : Sources et pratiques

